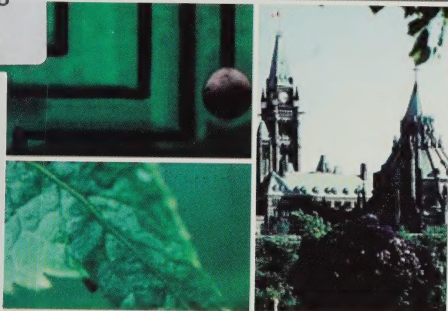


# Parliamentary Secretary's Task Force

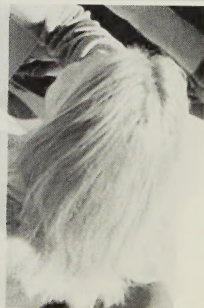
THE HONOURABLE **Walt Lastewka** P.C., M.P.  
PARLIAMENTARY SECRETARY OF PUBLIC WORKS AND GOVERNMENT SERVICES CANADA


CA 1  
PW  
-2005  
F35  
c.1  
GOVPUB



## GOVERNMENT-WIDE REVIEW OF PROCUREMENT

### FINAL REPORT





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117093732>

# Table of Contents

Foreword ..... 1

## PARLIAMENTARY SECRETARY'S TASK FORCE

### Government-Wide Review of Procurement

Executive Summary & Perspectives	7
Procurement Environment Overview	8
Procurement System as a Partnership	9
Supplier Partnership Model	11
The Public-Private Partnership	12
Government System Overview	13
Other Jurisdictions	14
Public-Private Partnership	15
Academic Literature	16
Index	17
Analysis and Discussion	29
Overview and Scope of Review	30
Structure of Procurement	31
Procurement Management	32
Procurement Process	33



# Final Report



# **Parliamentary Secretary's Task Force Government-Wide Review of Procurement**

---



January 2005

© Minister of Public Works and Government Services Canada 2005

2nd printing March 2005

Cat. No. P4-10/2005 0-662-68900-3

PDF version: P4-10/2005E-PDF 0-662-39868-8

---



# Table of Contents

<b>Foreword .....</b>	<b>i</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>2</b>
<b>Governance .....</b>	<b>3</b>
<b>Objectives, Scope and Process .....</b>	<b>3</b>
<b>Objectives.....</b>	<b>3</b>
<b>Scope .....</b>	<b>4</b>
<b>Limitations.....</b>	<b>5</b>
<b>Process .....</b>	<b>6</b>
<b>Data Gathering &amp; Perspectives .....</b>	<b>7</b>
<b>Previous Government Studies .....</b>	<b>8</b>
<b>Private Sector as Purchasers .....</b>	<b>9</b>
<b>Supplier Perspectives .....</b>	<b>11</b>
<b>The Public Service Perspective.....</b>	<b>12</b>
<b>Expenditure Review Committee Survey .....</b>	<b>13</b>
<b>Other Jurisdictions .....</b>	<b>14</b>
<b>Socio-Economic Research .....</b>	<b>15</b>
<b>Academic Literature .....</b>	<b>16</b>
<b>Audits .....</b>	<b>18</b>
<b>Analysis and Discussions .....</b>	<b>20</b>
<b>Themes and Areas of Interest .....</b>	<b>20</b>
<b>Governance of Procurement .....</b>	<b>21</b>
Performance Measurement.....	24
<b>Commodity Management.....</b>	<b>26</b>
<b>Supplier Management.....</b>	<b>28</b>
Small and Medium Enterprises .....	29
<b>Dispute Resolution .....</b>	<b>30</b>
Bid Redress Mechanisms .....	31
<b>Contract Management.....</b>	<b>33</b>
<b>Human Resources .....</b>	<b>34</b>
<b>Change Management.....</b>	<b>35</b>
<b>Recommendations .....</b>	<b>39</b>
<b>A. A Corporate Approach to Procurement.....</b>	<b>39</b>
<b>The Management of Procurement.....</b>	<b>39</b>
<b>Legislative, Regulatory and Policy Changes .....</b>	<b>41</b>
<b>Procurement Responsibilities .....</b>	<b>41</b>
<b>B. Commodity Management.....</b>	<b>43</b>
<b>Sourcing.....</b>	<b>44</b>
<b>Procurement Tools .....</b>	<b>44</b>

<b>C. Working with Suppliers.....</b>	<b>45</b>
Relationships .....	45
Dispute and Redress Mechanisms .....	46
<b>D. Human Resources.....</b>	<b>46</b>
<b>Conclusion.....</b>	<b>48</b>
<b>Appendices.....</b>	<b>50</b>

## Foreword

Following the release of our interim report, *Concepts for Discussion*, in September 2004, and the completion of data gathering, analysis and discussions, I am pleased to present the Final Report of the Parliamentary Secretary's Task Force, Government-Wide Review of Procurement.

This report outlines the distillation of our extensive research and analysis, and provides recommendations. As we conclude the work of this Task Force, we look forward with great excitement to the convergence of several related procurement reform initiatives being conducted both within Public Works and Government Services Canada and across government as a part of the Expenditure Review Committee process. In total, these transformations have the potential to make significant changes to the management of government procurement, producing improved effectiveness, efficiency, economy and government accountability for the benefit of all Canadians.

The Honourable Walt Lastewka, P.C., M.P.



**Section**

**1**

## **Introduction**

**T**he last twelve months have marked an extensive review of the Canadian federal procurement system. Headed by Parliamentary Secretary, the Honourable Walt Lastewka, the Parliamentary Secretary's Task Force, Government-Wide Review of Procurement, was established to review federal government procurement and make recommendations for improving the system. This report outlines the work of the Task Force and sets forth recommendations. The recommendations centre on the following areas: a corporate approach to procurement; commodity management; supplier management; human resources; and change management. Section One provides an introduction to the work of the Task Force, and Sections Two and Three summarize the various data gathering activities and analyses conducted by the Task Force. Section Four contains recommendations for improving government procurement based on the data gathering and analysis both summarized herein and in the Task Force's Concept Paper, and the results of the discussion process based on the Concept Paper. Section Five provides some concluding thoughts on the challenges and opportunities related to the type of change contemplated.

## Governance

The review began on December 12<sup>th</sup>, 2003, when the Prime Minister named the Honourable Walt Lastewka as Parliamentary Secretary to the Minister of Public Works and Government Services (PWGSC) with special emphasis on procurement review. The Deputy Minister of PWGSC and the Assistant Deputy Minister of PWGSC's Acquisitions Branch established a Task Force to support Mr. Lastewka in his mandate. The Task Force was further supported by an interdepartmental committee of Directors General.

The Task Force was made up of members from PWGSC, the Department of Justice, the Department of National Defence and the Treasury Board Secretariat (TBS), as well as a private-sector consultant. Task Force members had a broad background in procurement and significant experience in the public sector.

The work of the Task Force was a *government-wide* initiative and included reviews of procurement objectives, activities, policies, legislation and management. The pan-government nature of the Task Force was reinforced by recognizing the work of the Task Force as one of the nine pillars of the TBS-led Expenditure Review Committee (ERC) process.

## Objectives, Scope and Process

### Objectives

The government is seeking a procurement system that is not only faster, simpler, and less costly, but also one that has strong ethical foundations, ensures value from a whole-of-government perspective and provides effective support for broad government priorities, governmental operational requirements and departmental programs. These objectives formed the basis for the Task Force's

work. In reviewing the current system, and looking at best practices in procurement worldwide, the Task Force aimed to find a balance wherein procurement could be faster, simpler and more effective, and continue to provide the openness and transparency demanded by the Canadian public. Last, but certainly not least, the Task Force sought to make recommendations for a procurement system that demonstrates transparency, accountability and fiscal responsibility.

## Scope

The Task Force's review addressed procurement at the government-wide level. In the broad sense, procurement is the strategic, proactive process of acquiring goods, services and construction from third parties in the best possible manner. This distinguishes procurement from a simple, transaction-based purchasing activity. The activities involved follow four phases.

- 1) The pre-contractual phase, which includes activities related to requirement definition and procurement planning
- 2) The contracting phase, which includes all activities from bid solicitation to contract award
- 3) The contract administration phase, which includes activities such as issuing contract amendments, monitoring progress, following up on delivery, payment, etc.
- 4) The post-contractual phase, which includes file final action (e.g. client satisfaction, contractor agreement to final claim, final contract amendment, completion of financial audits, proof of delivery, return of performance bonds) and closeout (e.g. completeness and accuracy of file documentation and adherence to file presentation standards)



The review was based on procurement by and for 98 departments and agencies (referred to in this report as “departments”) listed in Schedules I, I.1 and II of the Financial Administration Act (FAA).

## Limitations

This phase of the government’s review of procurement did not include procurement by organizations listed in Schedule III of the FAA (Crown Corporations), or real property purchase, leasing and disposal.

The Task Force approached its review from a government-wide perspective. Accordingly, the scope of the review did not address the processes or perspectives of individual departments and agencies, such as DND, or those of specific clusters of departments aligned on particular issues, such as the Small Agencies Group. Further, the Task Force recognized that risk and complexity vary significantly across all government procurements, and therefore, chose not to look at specific examples of risk and complexity combinations such as those specific to Low Dollar Value procurement or to Major Crown Projects.

The Task Force concentrated its efforts on the government’s overall approach to, and management of procurement. As a result, the Task Force did not consider individual policies or processes such as individual socio-economic benefit policies or approval processes within specific departments.

The Task Force examined the Purchasing Activity Reports, Public Accounts and the PWGSC common service procurement databases to garner as much information as possible on procurement government-wide. While a significant amount of information is available, it appears there are several important gaps, which limited the work of the Task Force. Primarily, it is difficult to gather sufficient detail at an enterprise or government-wide level. In addition, there is little information on procurement processes or outcomes, such

as costs of the process, timeframes, or quality and performance of goods or services.

## Process

The Task Force began its work with extensive documentary research, followed by initial interviews with key sources internal and external to government. Based on the preliminary research and analysis, the Task Force released a *Concepts for Discussion* document (Concept Paper) on its Web site in September 2004.

Submissions and comments were welcomed: through the Web site; meetings with staff and suppliers at PWGSC regional offices; meetings with supplier associations; speaking engagements; and international visits. Submissions to the Web site were received from individuals and organizations inside and outside of government across Canada. Regional offices of PWGSC arranged meetings in St. John's, Halifax, Montreal, Toronto, Edmonton, Vancouver and Victoria. In addition to meeting with suppliers in the regions, the Task Force met with key supplier associations in the National Capital Region as outlined earlier. Task Force members received feedback on findings presented at conferences, speaking engagements and meetings in Canada, the USA, the UK and Denmark.

The remaining work consisted of continued research and analysis based on the Concept Paper and the feedback received. This final report represents the completion of the mandate and activity of the Task Force.

**Section**

**2**

## **Data Gathering & Perspectives**

**T**he review involved an extensive exercise in data gathering and analysis. This included the following activities.

- Reviewing previous government studies on procurement
- Interviewing 17 major private sector purchasers to understand their procurement practices and gain insight into best practices government could either adopt or adapt
- Meeting with eight trade associations representing government suppliers and obtaining information from five more
- Obtaining views and suggestions from more than 250 public servants
- Analyzing other government procurement approaches
- Conducting research into the use of procurement as a tool for socio-economic policies and programs, including discussions with seven program departments and reviewing 176 cases submitted for consideration of potential socio-economic benefits to the Procurement Review Committee



- Participating in the TBS-led Expenditure Review Committee survey, with questions to departments on their perspectives on the current procurement environment
- Consulting with academics from four countries
- Obtaining information from more than 35 other academic sources;
- Reviewing 112 audit reports
- Identifying and reviewing 23 Acts of Parliament & Regulations and 69 government policies related to procurement

The remainder of this section provides a summary of the information gathered from these stakeholders and sources, while the subsequent section presents an overview of the analysis of this information.

## **Previous Government Studies**

The government has conducted several reviews of procurement, dating back to 1962.

- The Royal Commission on Government Organization (Glassco)
- The Lambert Commission
- The Neilson Task Force on Program Review
- Increased Ministerial Authority and Accountability
- The Renewal of the Public Service in Canada
- DND/PWGSC Procurement Reform
- Supply Business Process Renewal

The Task Force has found that many of the points raised in previous studies remain relevant and worthy of consideration. In some cases, they have led to significant changes that now provide the foundation for further improvement, in other cases, recommendations have been accepted, but implementation has been difficult and only partially successful.

## Private Sector as Purchasers

The Task Force interviewed 17 major private sector corporations made up of multiple, diverse divisions, to understand their approach to leveraging procurement for their own purposes. Recognizing that government is, and must be, different from the private sector, business solutions are not always government solutions. The government can learn from the private sector, especially in light of new reporting requirements for publicly traded corporations, and *adapt* solutions without necessarily *adopting* them in whole.

The companies talked about common themes: the challenge of succeeding in an increasingly globalized marketplace; the need to be closely attuned to internal customer needs, demands and expectations; and the constant pressure to provide the best possible return for shareholders. They see procurement as a corporate function for the company, not for individual divisions or profit centres. It is widely accepted as a business line in itself, with close management attention, and a corporate commitment to continuous improvement.

The Task Force heard repeatedly of the benefits of managing procurement strategically at a corporate level, driven by long-term master contracts within which the corporation works closely with its suppliers to achieve constant improvement in both overall costs and operational effectiveness. Companies emphasized that doing business with them is a privilege, not a right. Suppliers have to work hard to earn and maintain that privilege – and in the corporate environment they do not get there through wide-open competition. Significant benefits accrue when the corporation enters into long term strategic alliances with a limited number of suppliers, for example, the sharing of business information, and a joint commitment to continuous improvement of performance and results.

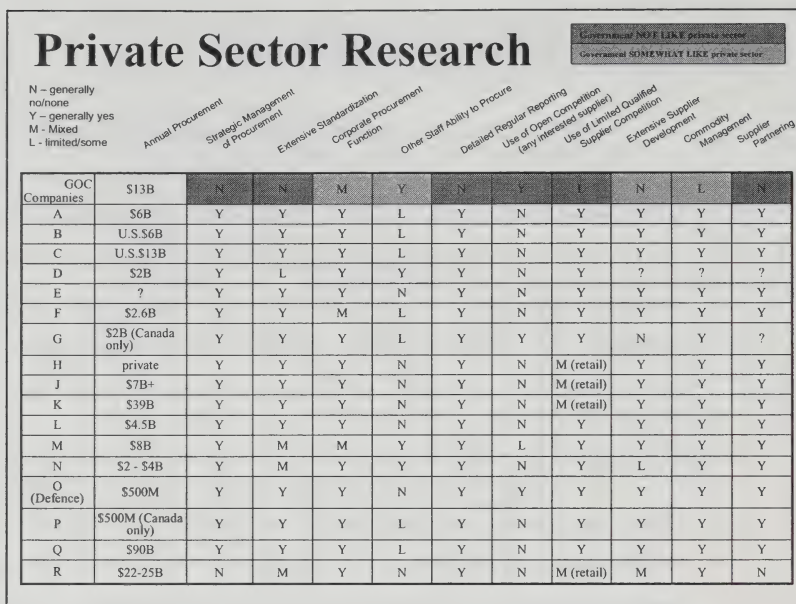


FIGURE 1 Private Sector Research Findings

The columns in Figure 1 show the themes raised by private sector purchasers and the degree of consistency both between the Government of Canada and the private sector, and between the various firms. Although the government functions in a different environment than the private sector, there is much that can be modified to fit the government's needs. The competitive nature of the private sector means that innovation and best practices are the basis for survival, and the government can benefit from the knowledge and experience of large companies.

Savings reported, both through the interviews and in other research, by private sector purchasers as a result of improved procurement management and processes, range from five to thirty-five percent.



## Supplier Perspectives

With more than 67,000 potential suppliers registered with PWGSC alone, and more than two million individual businesses in Canada, it has been impossible for the Task Force to engage in broad information gathering with individual suppliers. As an alternative, it sought the views of 13 industry associations whose members are suppliers in key commodity areas to the federal government. In addition, a number of suppliers participated in discussions organized by the PWGSC regional offices.

Individual suppliers are concerned about: the slowness of procurement; the complexity of the procurement system; the lack of standardization; inconsistencies in government approaches; the lack of standardization in what the government buys; reluctance of the government to pre-qualify potential bidders; and delays in government approval processes. Many have commented on the lack of strategic government/supplier relationships and an apparent lack of fairness and transparency. They see government procurement focusing too much on inputs, tasks and specifications rather than outcomes. They suggest that the government find ways to use competition more effectively, coupling this with requests to: (1) recognize quality suppliers; and (2) make competing worth the cost to companies by having only qualified companies compete against each other. Many note that without useful supplier performance information, it is difficult for prime contractors to know which potential sub-contractors may cause a bid to be disqualified. Suppliers also point to the lack of criteria by which poor or superior performance is evaluated, as well as the lack of a satisfactory dispute resolution mechanism. Finally, some suppliers are seeing the result of a lack of in-house (government) understanding of industry as a hindrance to conducting better procurement.

Figure 2 depicts the summary of issues raised by the supplier associations during the initial round of discussions.

Supplier Perspective														
ISSUES	Supplier Associations													Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	
FUNDAMENTALS														
Lack of strategic government/supplier relationships	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X			10
Open competition	X		X	X	X				X	X	X	X		8
Discrepancies between policies objectives & desired outcome	X	X	X	X	X	X					X		X	8
Bundling & consolidation		X		X									X	3
PROCESSES														
Procurement is too slow	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	12
Lack of fairness and transparency				X	X	X		X	X	X				7
Procurement system is too complex	X		X	X	X	X		X			X			7
Current process dissuades bidders			X		X	X	X	X	X		X			7
Processes are not consistent government-wide				X	X	X	X		X		X			6
Lack of consistent use of vendor performance evaluation	X	X					X					X	X	6
Procurement process is too costly				X	X	X		X		X	X			6
No satisfactory dispute resolution mechanism			X		X	X		X			X		X	6
Emphasis is on input/tasks/specs rather than outcomes					X	X			X	X	X			5
TOOLS														
Lack of standardized tools	X	X		X	X			X			X	X	X	8
Lack of a centre of knowledge or excellence						X	X		X		X			4
SOs do not serve a workable purpose					X					X	X			3
HUMAN RESOURCES														
Lack of in-house (gov't) expertise in industries & commodities			X		X	X	X			X				5
Lack of professional training		X		X										2
Lack of reciprocal restrictions on hiring				X							X			2

FIGURE 2: Supplier Associations Research

Following the release of the interim report/concept paper, these and additional associations were invited back to provide additional comments. During this second round of meetings, the original associations interviewed, as well as additional associations, provided feedback.

## The Public Service Perspective

The Task Force sought input from across the federal public service. Emphasis lay with the procurement community, where approximately 250 public servants from numerous departments took the time to provide comments and suggestions throughout the review process. The Task Force received feedback from the public service through a number of vehicles.

- The Material Management Institute (MMI)
  - Focus groups

- The National Workshop
- The Western Conference
- Break-out sessions
- TBS-led Expenditure Review Committee survey responses
- Task Force Open House for PWGSC Employees
- Meetings with staff in the regions (set up by regional offices)
- Submissions to the Parliamentary Secretary's Web site
- Special submissions such as those of both TBS and DND

Concerns and confusion about PWGSC as a common service provider and the procurement roles and responsibilities of TBS and PWGSC led to many suggestions that the government standardize procurement policies and procedures across the whole of government, and designate a single source of legal advice on contracting. Public servants would like to see a move to more results-based procurement, using competencies and capacities as key supplier selection criteria, and relying less on detailed product or service specifications. Such change would reflect, be supported by, and require greater recognition by government of the specialized expertise involved in procurement. To that end, public servants would like to see recognition of procurement specialists as professionals, based on a professional designation and an external training process (university/college) for procurement specialists.

Many of the concerns raised by those in the public service have been addressed in the recommendations of this report.

### **Expenditure Review Committee Survey**

The Task Force was involved in the TBS-led ERC survey of all departments. The purpose of the procurement and contracting component of the survey was to obtain information from departments on the nature and processes of procurement, both within their organizations and when they utilize PWGSC as a common service agency, and to seek their input on potential areas

for improvement. As of November 18<sup>th</sup>, 2004, 52 departments had submitted their final responses.

The questionnaire sought qualitative input from respondents rather than strictly quantitative data. Questions were grouped into three main areas.

- 1) A general description of the respondent department's procurement organization
- 2) The views on the current procurement situation including
  - Objectives of procurement
  - Effects of legislation, regulations and policies on procurement
  - Processes and tools used in the procurement process
  - What works well or not, when PWGSC is or is not the procurement authority
- 3) Looking ahead
  - Changes that should be made to government procurement
  - Views on delivery of procurement by a common service organization
  - How to implement changes to procurement

Information provided by respondents was very detailed and informative. While some departments did provide positive feedback about PWGSC there were also indications that PWGSC needs to improve its service delivery in several areas, most notably timeliness and information feedback.

## **Other Jurisdictions**

In its review of other jurisdictions, the Task Force examined, in-depth, the national jurisdictions of Australia, the United Kingdom, the European Union and the United States of America and looked briefly at Denmark, Germany, the Netherlands and the Czech Republic. The Task Force also



reviewed practices in the sub-national jurisdictions of: the ten Canadian provinces; the states of New South Wales and Western Australia; and the province of Western Cape in South Africa. This examination was done through internal reports, literature reviews, Internet searches, country visits and consultant reports. Research focussed on the bid challenge mechanisms as they relate to international trade agreements and governance models used by the various jurisdictions. In the latter, emphasis rested on trying to find documented savings that may have occurred as a result of the many implemented procurement reforms, which have occurred, worldwide. Examples of these can be found in Figure 3.

Examples of Major Procurement Reform Initiatives	
Australia	- Government-wide review 1997
United Kingdom	- 1999 Gershon Report, <i>Tackling the Improvement of Public Sector Procurement</i> - July 2004, <i>Releasing Resources to the Front Line: Review of Public Sector Efficiency</i>
European Union	- New single directive 2004/18/EEC to replace three directives
United States of America	- Reform '88 – created the Federal Acquisition Regulations (FARs) - <i>Federal Acquisition Streamlining Act</i> , 1994 - FARs reissued 2001 - <i>Services Acquisition Reform Act</i> , 2003
British Columbia	- 2001 New Era
Ontario	- April 2003, major changes in response to Auditor General's 2002 Report
Quebec	- Numerous changes currently being contemplated
Prince Edward Island	- Regulations currently being republished
New South Wales	- Initiative underway to rationalize a large number of policy frameworks that have accumulated over the years

FIGURE 3: Major procurement reform initiatives in other jurisdictions

## Socio-Economic Research

Canadian federal government procurement accounts for approximately one third of federal discretionary spending (i.e., excluding subsidies and other

transfer payments and debt payments). As a result, any decisions made respecting government procurement have a ripple effect throughout the economy. Governments often try to manage these effects to maximize the benefits to society and the economy. Task Force research in this area drew from Canadian and other governments, research and service organizations, academic literature, and private sector publications. Issues raised coalesced around three main themes.

- 1) The choice of procurement or other policy tools to meet a stated objective
- 2) The effect of other policy objectives on the procurement process
- 3) The strategic balance between various objectives as determined by elected representatives

While individual socio-economic benefit programs have undergone various analyses and evaluations, there has not been a consistent basis for evaluation of either individual programs or the cumulative effects on the procurement systems. Further work remains to be done to examine the role of existing socio-economic benefit policies with impacts on procurement, and what policies may be necessary to protect the interests of small and medium enterprises. An International Trade Centre (UNCTAD/WTO) document entitled *A Practical Guide for Assessing and Developing Public Procurement Programs to Assist SMEs*, provides one example of a methodology to follow in the future analysis of procurement and socio-economic benefits.

## Academic Literature

In addition to academic literature reviews on specific issues (i.e. other jurisdictions and socio-economic benefits), the Task Force found numerous educational institutes, books, journals, conferences and academics that focus on procurement, supply chain, business and government management. A well-

known book from the UK (*Best Procurement Practices* by Erridge, Fee and McIlroy) and an equally well-known journal from the USA (*Journal of Public Procurement* edited by Khi V. Thai) were reviewed, contributor-by-contributor. Several universities' Web sites in the UK, Canada and the USA were mined using the Internet, as were many sites associated with procurement. Sufficient papers and articles were reviewed by this method to ascertain general themes in academic literature published mostly in North America and Europe, as well as from Australia and South Africa. The Task Force notes that Canadian research in public procurement has been limited but that it is garnering more attention.

Other sources, including presentations and hard copy articles held by the Task Force and PWGSC Acquisitions Branch Training were also used. Educational curricula from programs on public sector administration and procurement were consulted to confirm current academic emphasis. Although detailed, the academic review was not considered exhaustive. The repetition of themes indicated that the number of reviewed sources is statistically significant, and representative of current academic thought.

The academic field has noted the importance of procurement and conducted wide-ranging research into the nature and future of procurement in the public and private sectors. Four main themes emerged from the research.

- 1) Strategic management of procurement
- 2) Extensive standardization
- 3) Corporate procurement function
- 4) Extensive supplier development

These themes are consistent with those uncovered in other areas of review and with the findings from the Task Force interviews with private sector purchasing organizations.

## Audits

The Task Force identified and reviewed a considerable amount of internal audit activity related to procurement. This activity takes place independently within individual departments. In April 2004, TBS published a *Guide for Managers and Internal Audit: Monitoring Procurement and Contracting* which provides broad direction to managers and auditors on key considerations they should bear in mind when monitoring the procurement function and providing assurance services.

The Task Force reviewed 89 procurement-related internal audits/reviews conducted in PWGSC and other government departments since 1996/97. Identified problems, and consequent recommendations for improvement, covered a broad range of issues, the most frequent relating to the following broad categories.

- Compliance with, or clarity of, contract regulations and policies
- Acquisition card usage and improved monitoring thereof
- Responsibilities related to contract administration/contract management
- Clarity of bid evaluation criteria and contractor selection methods
- Delegation of contract authorities
- Justification of decisions to not call for bids
- Need for procurement-related training
- Contractor performance issues

The Task Force also reviewed the more strategic perspectives of the Auditor General by reviewing 23 procurement-related audit reports. Some of the audits involved multiple departments, while others were focused on a single



department. Recurring observations noted in the Auditor General's reports included the following points.

- The lack of clarity of roles and responsibilities - most often in the interface between PWGSC and its client departments and agencies
- Insufficient use of competition to meet government or public expectations
- The need for increased screening of requirements to separate "wants" from "needs"
- The need to improve compliance, and increase monitoring to ensure compliance, with government policies and regulations
- The need to improve performance reporting
- Value for money concerns relating to better results for money spent and achieving savings in procurement
- The need to provide enhanced recourse mechanisms for the supplier community
- The need to improve the time it takes to get suppliers in place to meet specific government operational needs

The recommendations included in Section Four of this report, address many of the observations noted by the internal audit organizations and by the Auditor General. The recommendations will also allow the government to demonstrate better results for money spent and support conclusions about whether procurement performance and supplier relations are improving.

**Section**

**3**

## **Analysis and Discussions**

### **Themes and Areas of Interest**

**D**uring the research outlined in the previous section, the Task Force focused its analysis on several key themes. Research has shown that the private sector, public servants, suppliers and academics all focus on similar areas when it comes to best practices in procurement. An analysis of these has proved that many of them are relevant to public sector procurement and are possible to implement, at least in some form, for the Government of Canada. The analysis has produced findings along the following broad themes.

- Governance of Procurement
- Commodity Management
- Supplier Management
- Dispute Resolution
- Contract Management
- Human Resources
- Change Management

## Governance of Procurement

In both public and private sector research, the Task Force found that procurement is critical to an organization's overall performance, and so should be managed strategically at a corporate level. This allows for commonly understood objectives, plans and priorities. Some of the elements critical to effective governance are clear objectives, baseline indicators and detailed, regular reporting at all levels. Clear roles and accountabilities, as well as clearly articulated and communicated objectives for government-wide procurement, are critical to achieving savings and avoiding costs. Aspects of clear roles and accountabilities normally include the following elements.

- A focal point for accountability, responsibility and reporting for procurement government-wide. PWGSC, as the common service organization for procurement, would seem to be a logical choice for this role
- A clear distinction between setting high level, overall strategic objectives for procurement, including how procurement is to fit into the overall picture of stewardship (in the Canadian government, this role is normally played by the Treasury Board and TBS) versus determining how to meet those objectives, including responsibility for all necessary policies, guidelines, best practices, procedures and standard terminology, as would be expected from a focal point of accountability (such as the common service organization - PWGSC)
- Reciprocal responsibility of the procurement organization to support other parts of the organization in meeting their program objectives and of individual areas for the necessary planning and management to meet their broad objectives, including the need to identify procurement requirements
- A high-level forum to provide oversight and transparency on the management of procurement and the evolution of procurement best practices

This type of approach in the government of Canada would require changes to the legal and policy framework, such as providing PWGSC with the mandate to contract for services and construction, as it has for goods, and the ability for PWGSC to delegate that authority to departments where appropriate. A modified mandate should reflect the shift from a transactional process to a more strategic approach to procurement. This would also require changes to the Financial Administration Act to permit PWGSC to commit to a minimum volume of purchases on behalf of multiple departments to be charged to their appropriations.

Corporate-level management enables better analysis and provides for better-informed tradeoffs between individual and aggregated requirements, costs and socio-economic benefits. When procurement is managed corporately, the organization as a whole benefits. Even though, at times, there may be more constraints on procurement and some occasions where user departments may have to pay more, the corporate management of procurement benefits departments by allowing them to concentrate on their core duties more effectively.

Corporate management of procurement does not require the centralization of transactions. Rather, by providing departments with such tools as master contractual arrangements, standardized documents and efficient and effective processes to enable decentralized transactions, it allows for flexibility to meet individual needs while still meeting corporate-level objectives. This approach reflects a distinction between procurement activity and authority associated with establishing tools, and purchasing or spending activity and authority associated with using such tools and processes. An important focus of the entire process must be on assisting the user departments to attain their government operational objectives within the bounds of government procurement policy.



This recognition of the relevance and importance of procurement to the overall enterprise, in both the public and private sectors, is a relatively recent and evolutionary change. In the search for efficiencies, the organizations have given varying levels of priority to procurement as a corporate program in and of itself or as a governance area. In the last ten years, significant numbers of jurisdictions have initiated reforms. For the vast majority, there is little data or performance measure, either positive or negative, attesting to the outcomes of the reforms. The one very notable exception in this regard is the United Kingdom. There is ample data to conclude that the UK's initiatives have been very successful and there is much optimism that additional reforms will generate more savings.

The UK's Office of Government Commerce (OGC) reported £1.6B in value for money improvements over three years, which exceeded the £1B target. The UK's National Accounting Office audited the achievements and concluded that the £1.6B is a reasonable assessment. Figure 4 illustrates the value for money improvements realized by the UK.

Value for Money Improvements		
Area of improvement	Amount	% of £1.6B
Direct negotiation with suppliers - reduced prices, price avoidance, better terms e.g. improved service for the same price	£1.1B	69%
Joint procurement - departments acting together	£0.2B	12%
Improved contract or asset management - e.g. reduced lifetime operating costs	£0.2B	12%
Reduced process or transaction cost - e.g. use of procurement cards	£0.1B	7%

FIGURE 4: Improvements and Savings

The UK is targeting a further £3B over the next three years, half of which is expected to come from Gateway Reviews. The target was established through the Public Sector Efficiency Review, released in July 2004, which concluded that significant scope exists for further procurement savings through better supply side management and further professionalization of the

procurement function. The OGC will also assume a wider role as “coordinator” of procurement activity in the wider public sector and will establish “change agents” for commodities procurement.

Although the research of other jurisdictions did not uncover data to assess success or failure of reforms, trends can be discerned. It can be said with certainty that none of the jurisdictions reviewed depicts a completely centralized model. At the other extreme, only one jurisdiction could be described as entirely decentralized. Two examples of a solid corporate approach were identified. The remainder of the jurisdictions reviewed, including Australia, the UK, the USA and the EU would be characterized as hybrid models. They have many elements of a corporate approach, such as the policy function, with common objectives for government-wide purposes. Operational delivery, however, tends to be decentralized, but sophisticated jurisdictions do provide instruments and tools on a government-wide basis, usually for discretionary use.

The Canadian procurement system fragments procurement responsibilities into several dimensions: policy versus operations; delegations divided between goods and services; departments sometimes operating independently, sometimes opting for services provided by the common service organization (PWGSC) and sometimes obliged to accept mandatory services from PWGSC. As a result, authority and responsibility for government procurement is dispersed and roles and responsibilities of decision makers are unclear. The lack of central management of procurement and confusion over the respective roles PWGSC, TBS and departments has produced a challenging environment for decision makers. In moving to a corporate approach, many of the above issues can be addressed.

### **Performance Measurement**

Fundamental to successful measurement of procurement performance is the need to relate measures and intended results to organization-wide objectives.

As important as procurement performance indicators are for the procurement component of an organization, they must be continuously developed in the context of corporate objectives and used to manage the procurement activity towards results that advance overall objectives. The Auditor General has observed that improved procurement reporting would allow the government to deal more effectively with value for money issues from a government-wide perspective.

Many of the procurement performance measures currently used in the Canadian federal government tend to be process rather than results or outcome related. The Task Force was able to identify measurements used by other procurement organizations that were related to outcomes and explored the potential for new measurement tools. A frequent best practice for measurement systems is the “Balanced Scorecard”, which measures, for instance, the outcomes of forecasting, strategy, sourcing and contracting. Regardless of scorecard variation, associated corporate procurement measures flow from a higher-level corporate framework, focusing on results related to the following issues.

- Employees
  - Professional development/certification
  - Organizational development, well-being and stability
- Users and Suppliers
  - Quality, satisfaction, and relationships
- Internal business process
  - Excellence, soundness, accountability, integrity, innovation and continuous improvement
- Financial aspects
  - Costs of product and processes

### **Government Price Index**

During the Task Force review, an innovative performance measurement tool was considered for internal development and use. The measure, termed the Government Price Index (GPI), would be a procurement price indicator for a representative sample or “basket” of goods and services to aid in monitoring prices on a historical basis. It would compare the cost paid by the government for this basket over time and reflect price movement. The GPI would assist in the demonstration of the value of the procurement function by providing one measurement of results; however, it would not be able to replace other performance measures and would have to be analyzed in concert with them. Further work and consultation on a GPI is being considered.

### **Commodity Management**

Throughout the work of the Task Force, the term “commodity” has been used to apply to the full range of goods, services and construction, rather than the narrow, goods-focussed definition common in financial markets. This is consistent with existing usage in Acquisitions Branch (PWGSC) and in many international organizations. Even so, there has been a great deal of confusion over the definition of “commodity”, especially in the private sector. In response to this, the Task Force suggests possibly moving to another commonly used term for the same concept, “category” management. For the purpose of consistency, the Task Force continues to use “commodity” rather than “category” in this report but recommends considering a gradual change to the new term.

The Canadian government has traditionally managed its procurement on a purely transactional basis. The Acquisitions Branch (PWGSC) is structured along commodity lines designed to foster expertise in specific commodities and has been successful to the extent possible in a reactive, transactional environment. The nature of the existing transactional environment leaves little time and few resources to focus on a strategic understanding of the full range of



demand and supply forces at play in the market place or to develop a consistent, dynamic procurement plan to maximize value to the government and Canadians.

One hurdle to overcome in moving to commodity management in the federal government is the current approach to planning and information. Both are focussed on a transaction level and are rarely coordinated beyond the business unit or department. Commodity management, as part of an enterprise-wide, corporate management model, requires that common data and information must be available and accessible for use in planning, management and oversight at various levels and across departments.

Moving to a more planned commodity management model will allow procurement professionals to move beyond the constraints of the current environment to achieve more effective results based on risk, complexity, performance and cost. Through the creation of Commodity Councils, stakeholders at all levels can be engaged. Commodity Councils would be made up of representatives from the procurement organization, clients, suppliers, and departments with responsibility for socio-economic benefit programs to determine the best procurement approach for the specific group of goods or services. This will mean better procurement decisions as the councils will have knowledge of the demand and supply factors of specific markets, market forces and vulnerabilities, and better knowledge of internal needs and fluctuations. Within a consistent overall commodity management framework,<sup>Endnote i</sup> there will be both tools and approaches tailored to respond to the different requirements for various types of commodities and situations, ranging from common goods and services to highly complex procurement and Major Crown Projects. These will consider the impact of geographic, company size and socio-economic factors relevant to the given commodity.

The following example of how commodity management works reflects what the Task Force heard from some of the large, private sector procurement

organizations. Commodity plans are developed jointly by the procurement area and internal users; once a commodity strategy is established, only the procurement area has the legal right, on behalf of the corporation, to sign contracts subsequently issued under the guidance of these plans. Responsibility centre managers continue to manage their organizations and operations, by having complete liberty within their allocated budgets to make whatever purchases they need using the contracting vehicles established collaboratively by the procurement professionals. It is the role of the procurement professionals to ensure that adequate tools are in place to respond to both corporate needs for overall efficiency and day-to-day operational requirements, including rapid and appropriate satisfaction of exceptional needs. As plans evolve year after year, exceptions are incorporated into the plans, to ensure that these requirements support the larger, corporate objectives.

### **Supplier Management**

Supplier management is a vital part of any procurement system. Relationships with suppliers can be mutually beneficial and the private sector has shown that having intimate knowledge of industry and suppliers is vital. Just as the private sector feels that doing business should be seen as a privilege and not a right, so too should the government.

Private sector procurement organizations work with significantly fewer suppliers and make use of prequalification, including some industry-wide recognition. Pre-qualifying suppliers based on performance history, professional standards, business or other core requirements will help speed up the procurement process and ensure that the government is working with high-quality suppliers.

Supplier performance measures are also important in managing procurement and are critical in managing operations. Private sector organizations use rigorous supplier performance measures to monitor

performance proactively, quickly identifying problems and resolutions, and in many cases, helping to develop suppliers, thereby ensuring better current and future value for money. Suppliers' performance should have a bearing on future business and common performance standards, and measures for suppliers are necessities.

Along with supplier performance, performance incentives, the sharing of innovation costs and savings, and business guarantees are keys to developing more effective, and properly valued, relationships with suppliers. By cultivating better relationships and developing better understanding within government of industry characteristics and practices, procurement will become both smarter and better. Although major companies have reduced their supplier base in many cases, this does not have to be the tactic in creating better government-supplier relationships. Aggregating the demand does not necessarily mean aggregating supply, and a corporate, government-wide approach to managing procurement does not necessarily mean centralization, but a move towards increased standardization and accountability. Effective commodity management, based on the perspectives of a range of stakeholders, will mean mutually beneficial procurement for both government and supplier.

### **Small and Medium Enterprises**

Small and medium enterprises are of vital importance both in government procurement and the economy as a whole. It is important to promote opportunities for small and medium enterprises to participate fully in the procurement process and to grow as businesses, while ensuring that procurement is conducted in the best interest of all Canadians.

The Task Force, government buyers, end users and suppliers all agree on the need to ensure that small and medium enterprises, especially those located outside of central Canada, are not excluded from procurement under a government-wide management approach. The Task Force notes that there are

already several initiatives, in PWGSC and elsewhere in government, designed to meet the needs of small and medium businesses. These include Contracts Canada seminars, making government procurement policies available on the Internet and through public libraries and changing the pricing strategy for the government's electronic tendering service to make it free to suppliers. There is more that can be done.

In providing a level playing field for all suppliers, especially small and medium enterprises, to participate in government procurement, the Task Force has found that commodity management will play an important role. With a move to commodity management, based on the full spectrum of supply and demand factors, it will be possible to ensure that not only are needs of small and medium enterprises considered throughout the procurement system, but also that the measures taken to address these needs are suitable to the risk, complexity and characteristics of a given industry. Commodity councils will include representation to ensure the interests of small and medium enterprises are fully considered.

Again, aggregating demand to manage the government's side of the equation does not, and should not, automatically mean aggregating supply from a single supplier. Full consideration will be given to the nature and size of suppliers in a given industry and the best way to address needs of both clients and suppliers. For those circumstances in which the best option for Canadians is to seek large contracts that may pose a barrier to small and medium enterprises, the Commodity Council will determine the best ways to protect the interests of small and medium enterprises and ensure that they have access either through consortia or through a percentage of subcontracts.

### **Dispute Resolution**

Disputes related to procurement tend to belong to one of two types: disputes related to the bidding and contract award process; and disputes related



to performance within a contract. A robust, government-wide approach to resolving both types of disputes is essential to the government's ability to manage its procurement effectively. Recognizing that the first point of dispute resolution needs to be the parties directly involved, there is also a need for formalized dispute resolution channels. For disputes related to the bidding and contract award process, Canada has several obligations arising from trade agreements. For disputes not covered by these agreements, a coordinated approach is critical to the ability of both the government and suppliers to use contract performance as a meaningful management tool.

### **Bid Redress Mechanisms**

Suppliers and government officials alike expressed the opinion that determinations from Canada's bid challenge authority, the Canadian International Trade Tribunal (CITT), have produced a risk-averse and more costly procurement system. The Federal Government vested CITT with bid review authority pursuant to obligations under international and internal trade agreements to establish an impartial and independent review body.

The intent of the bid review obligation is to provide a quick and inexpensive method to handle complaints. While the Canadian process is quick and inexpensive from a bidder's perspective, unexpected CITT determinations have caused the procurement system to slow and the government to incur unanticipated costs, which have arisen in *at least* two areas.

- 1) CITT determinations have led procurement officials to become very cautious thereby incurring costly delays
- 2) Although all the trade agreements provide for limited tendering (*e.g.*, North American Free Trade Agreement [NAFTA] Article 1016), CITT has ruled, on occasion, against invoking these legitimate provisions. Consequently, to avoid challenges, officials compete requirements where competition is unnecessary and inappropriate.

Competition for competition sake is both costly, lengthy and does not generate value for money

No other jurisdiction with identical or similar trade agreement obligations has imposed upon itself the type of burdensome and onerous approach that Canada has. A review of the systems in Australia, the UK, the USA and the EU reveals many differences to the Canadian system. These differences are surprising given that Canada is a signatory to the same agreements as the UK (World Trade Organization – Agreement on Government Procurement [WTO-AGP]) and the USA (WTO-AGP & NAFTA) and that the Australian and EU arrangements have very similar provisions.

Canada's authority is most comparable to the USA in that the USA has, like Canada, a single, independent bid review authority. The USA uses primarily the Government Accountability Office (GAO) for its NAFTA complaints. The GAO has put significant limitations on the scope and content of any review (a bidder must, for example, demonstrate actual prejudice before it can complain, unlike Canada). As well, in its decisions generally, the GAO takes into account the reasonableness of the government actions in relation to the procurement and does not award damages for lost profit, allowable under the trade agreements, as Canada does.

It is the standard of reasonableness used by the GAO that contrasts most strikingly with the CITT. CITT rulings appear to be based on a standard of correctness within the context of trade agreements, not reasonableness in the wider context of procurement. This standard is also inappropriate because CITT decisions can only be subject to review by the court if they are found to be patently unreasonable. It is noteworthy that in the USA, the former General Services Board of Contract Appeals did not use a standard of reasonableness and lost its authority to hear bid protests after 10 years of what most would consider disruptive decisions.

Canada is the only jurisdiction subject to the review of an authority responsible for both an internal trade agreement (Agreement on Internal Trade [AIT]) as well as international agreements. The lower thresholds of the AIT, together with the inexpensive and rapid complaint process, mean that the CITT entertains more complaints than other jurisdictions. Further, CITT has awarded costs only in favour of suppliers, until it was ordered by the Federal Court in May 2003 to be more even-handed. This situation is exacerbated by the AIT being enforceable only against the federal government and not against the provinces and territories.

The CITT decisions have, on occasion, overridden the contracting authority's use of the public interest rationale and government operational requirements. Dispute resolution mechanisms in other countries do not appear to have this authority.

That the federal government of Canada would interpret its obligations more onerously than any of its other trade agreement partners, internally or externally, seems unnecessary and inappropriate, more especially since the extent of the obligations are not demanded nor shared by the trading partners but arise internally within the federal government.

## **Contract Management**

The importance of good contract management throughout the contracting process is self-evident. Consistent application of good contract management protects the value that the contract was intended to deliver and aids suppliers in achieving the outcomes they proposed. When these contracts are broader, or for longer terms, they provide both more flexibility to address contract management issues as they arise and the need for increased vigilance.

Contract management goes hand in hand with supplier management. Effective contract management means better relationships and better management overall. To achieve these outcomes, common contract performance measures and management processes are key. All parties (the end user, contracting authority and supplier) need timely involvement in, and information on, contract issues. Monitoring is of vital importance for timely identification of management issues and resolution and resolution of problems.

## **Human Resources**

Employees are one of the most important resources that any organization enjoys. This point was highlighted not only by staff, but also by suppliers and supplier associations. Many public servants have experience and knowledge that can be capitalized on to make procurement better. Procurement has evolved to become a sophisticated and complex process. It follows that individuals involved in procurement have developed appropriate operational skills and professional designation commensurate with their responsibilities in the existing environment. It will become increasingly essential, when hiring or promoting individuals, to consider factors such as analytical skills, business knowledge and acumen, a strategic mindset, as well as “softer skills” such as good communication and interpersonal relationships.

As the skills necessary for procurement evolve, it may become necessary to require public servants entering the procurement profession to have an appropriate level of education or training, such as a professional designation. Further, individuals already in procurement may need to be encouraged and supported to improve their knowledge and qualifications by additional formal, informal and on-the-job training.

The primary learning centre within the public service is the Canada School of Public Service. In addition, the Treasury Board has endorsed a Professional Development and Certification Program for the Procurement,



Matériel Management and Real Property Community. This program is designed to deliver training opportunities that provide standardized core and function specific knowledge and skills to this community. The Canada School of Public Service, with PWGSC and the TBS are the logical entities to develop and coordinate provision of additional training opportunities.

The classification of procurement positions may need to be reviewed to reflect the competency profiles related to the more sophisticated and professional role that will be expected. In addition, future admission to or advancement in the procurement function may be based on the new competency profiles.

In the shorter term, concerns about loss of qualified employees resulting from retirements and transfers could be addressed by using part time or casual employment as currently provided for in the Public Service Employment Act. Secondments and mentoring arrangements are also available techniques to diminish the lack of knowledgeable resources. Longer term solutions to concerns regarding the loss of qualified employees could come from improved training and development opportunities within the public service, combined with more general government-wide efforts at recruitment to address the known problems associated with the aging public service population.

## **Change Management**

Changes of the magnitude contemplated in this report call for a culture change; therefore, change management must be a carefully considered element of implementation. Poorly planned, resourced and controlled change management is both counter-productive and inhibits future change efforts. Task Force research has shown that key areas critical to successful change management include communications, governance, strong leadership, goal setting and clear definitions. Properly done, these efforts will create momentum, justify entry costs, make use of government-wide information

management technology and aid in establishing meaningful deadlines. In the context of changing Canadian federal government procurement two of these factors are paramount: the communication of a culture change and governance in the form of strong leadership.

Those affected, from the procurement and user department sides, must be engaged in the change process and need to be able to see how to succeed. Barriers must be broken down, and the changes must be reinforced at all levels through consistent communication. Consistent messages delivered throughout the implementation period will reduce the risk of failure by minimizing the chances for misunderstandings and increasing acceptance.

The governance of the change is also of vital importance. An implementation plan, clearly stating the government's intentions to achieve certain goals, will help focus and guide changes. While the statement of intention does not in itself guarantee buy-in, it will give direction to those who will be engaged in, and affected by, the changes. Two key aspects of governance are having a visible leader and ensuring that stakeholders have a clear role in shaping the implementation. This can be achieved through involvement in planning and establishing performance measurements and rewards.

The degree of transformation contemplated in this report would require a culture change, not only within PWGSC, or even the federal government. All participants in the federal procurement system would be affected and would need to be involved in refining the details of implementation. PWGSC, the central agencies and other departments would need to work together on short and long term initiatives over the next five or more years.

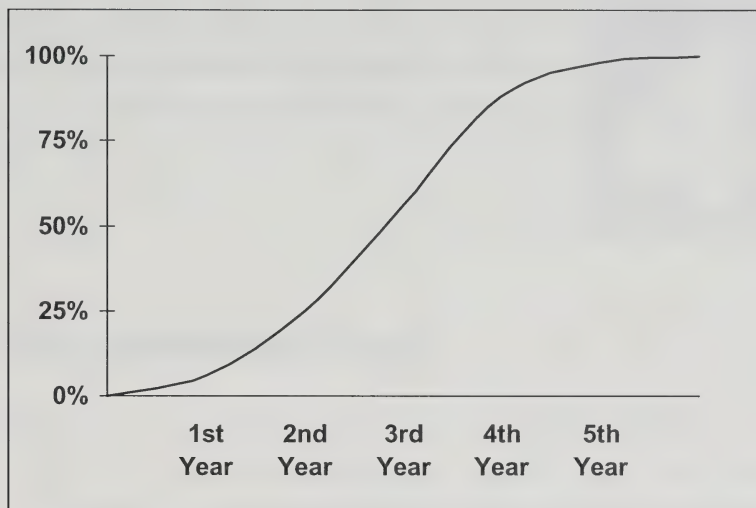


FIGURE 4: Implementation Timeline

Figure four illustrates that initial efforts lay the foundation for future work, the bulk of the effort occurs over three subsequent years, and that the emphasis in the final phase of implementation is on consolidating efforts and finalizing transition to the new environment. Suppliers and potential suppliers of all sizes would need to provide input on proposed changes across the spectrum of risk and complexity involved in each industry. Experts in successful procurement transformation and commodity management would need to be engaged to help relieve pressure on procurement professionals as they continue to meet the procurement needs of the government throughout the transformation process.

Successful implementation would require investment to ensure that changes can be made appropriately and at the right time. Implementation cannot take place all at once; it would need to roll out in waves, to allow a manageable pace of change and to make the modifications to the implementation plan that are a valuable and necessary aspect of any change of this magnitude.

Beyond initial change management, continuous improvement is based on having a system in place to make positive continuous changes. The Task Force sees a need for continuous improvement to satisfy user needs and to meet government-wide goals of quality, best value and timeliness.



**Section**

**4**

## **Recommendations**

**T**he following recommendations are based on the full scope of Task Force activities: the data gathering; analysis; the Concept Paper; and the input received during the discussion period that followed the release of the Concept Paper. Together, the changes proposed have the potential to save the government between \$2 billion and \$3 billion over the next five years without reducing the quantity, quality or timeliness of the goods and services the government uses to provide its programs and services. Such savings does not come without cost. It is estimated that \$100 million would be required over the same five-year period to put in place the revised processes and systems proposed for the new procurement environment.

### **A. A Corporate Approach to Procurement**

#### **The Management of Procurement**

A1. The government should adopt a corporate approach to managing procurement, based on the best overall value for Canadians.

A2. The government should establish a focal point for accountabilities related to procurement.

A3. The government should clarify the roles of central agencies and common services in the management and delivery of procurement.

A4. The government should consider the potential need for a body to provide advice and oversight to provide increased transparency on the management of the government's procurement process and insight on evolution in the procurement community of practice.

A5. The government should evaluate the policy and the practice of using procurement to achieve socio-economic benefit program objectives. Criteria should focus on the following factors.

- Procurement as a policy instrument (as opposed to other instruments such as regulation or direct investment based on factors including a capacity and opportunity assessment of the intended beneficiaries and delivery model)
- The impact of potential requirements on procurement processes (including cost and effort)
- Consistency with overall objectives (priorities and consistency within a single policy as well as between policies)

Specific elements of these three factors would be expected to vary from program to program, with the risk, complexity and capacity of the policy goals and delivery mechanisms.

Similar evaluations should be required to support specific programs at inception and thereafter on a five-year or other cycle as identified at inception. Continued use of procurement as an instrument in support of socio-economic benefit programs or other policies should depend on these evaluations. Contracts containing socio-economic benefit provisions should clearly specify

how the socio-economic benefit requirements will be passed down to subcontractors.

A6. Departments should identify their procurement needs on an annual and ongoing basis. Departments' needs should be submitted either directly to PWGSC or channelled through TBS as a part of Strategic Investment Plans or other plans.

A7. PWGSC should prepare an Annual Plan and Report on the government's procurement. The Annual Plan should outline the approach for future years based upon, and crossed-referenced to, the Strategic Investment Plans and other sources of information. The Annual Report should contain performance information on the government's procurement. The Plan and Report should be made public.

A8. If procurement strategies receive approval in principle, through Strategic Investment Plans or other vehicles, PWGSC should have the authority to proceed with procurement and contract award, unless there is a change to the approved strategy.

### **Legislative, Regulatory and Policy Changes**

A9. The government should examine the legislative, regulatory and policy changes necessary for a more corporate approach to procurement. Elements of potential changes are addressed in this report.

### **Procurement Responsibilities**

A10. Where government-wide procurement tools and systems are available, their use should be mandatory and subject to continuous improvement. Requirements that cannot be met through these tools and systems should be handled in accordance with the applicable commodity management plan. Authority to use the tools should be widely delegated

to departments, and within the tools, the only limitations on purchasing should be those associated with spending authority.

A11. Where commodity plans exist, all transactional purchasing authority should be delegated through them in a manner appropriate to the specific commodities.

A12. Where no established commodity plan or tools exist, departments should continue to exercise delegated authority.

A13. Departments should continue to retain contract entry authority to address emergency procurements.

A14. Authority to carry out procurement functions should be limited to identified procurement staff. All procurement staff, government-wide, should receive procurement functional direction from PWGSC. Over time, other reporting models should be considered to reflect the evolving environment.

A15. The management and administration of contracts should be recognized as key responsibilities. Contracts should be administered and managed to ensure optimum value to the Crown, and the associated contract management activities and standards should be included in the commodity management plans.

A16. Departments should designate a senior person (such as the Senior Financial Officer or other Corporate Service representative) to be responsible for identifying department procurement needs and for any procurement action taken by their departments.

A17. Procurement performance standards should be established, including the data elements necessary for government-wide measurement and reporting.



A18. Procurement data from all departments should be collected centrally and reported annually and as required.

## **B. Commodity Management**

B1. The government should manage its procurement of all goods, services and construction based on government-wide, commodity management planning, taking into consideration the total cost of ownership and the risks associated with any given commodity.

B2. Commodity management plans should be developed in consultation with key stakeholders and based on all relevant factors that affect the cost of acquiring, managing and disposing of the commodity. Commodity Councils could be the means of consultation.

B3. Commodity plans should receive approval of the appropriate senior authority. Commodity management plans relating to Major Crown or complex projects, or for commodities which are integral to the legislative mandate of a single department or small number of departments, should also require approval by the relevant Minister(s).

B4. Commodity plans, or appropriate portions thereof, should be made available as public documents to ensure transparency.

B5. The validity period of each commodity plan should be specified within the plan itself. Once approved, the plan should be followed for all transactions, unless significant changes in the procurement environment require a revisiting of the plan. Each plan should be reviewed annually but may be valid for a longer period of time.

B6. Commodity plans should identify an exception procedure and any non-standard requirements must be justified in accordance with that procedure. Exceptions should be recorded, reported and used to refine the commodity plan.

B7. Where indicated by the commodity plan, the government should make effective use of business guarantees (in terms of usage or business volumes). In cases where it is not possible or feasible to guarantee volumes in advance, contracts should provide for rebates or other means to achieve economies of scale.

### **Sourcing**

B8. The government should recognize that open competition is not necessarily the only measure of value, and, therefore, it should be replaced as *the* key performance measure. Each commodity plan should demonstrate which sourcing mechanism will achieve best value for money in procurement and adherence to the trade agreements.

- Open competition
- Competition between qualified suppliers
- Non-competitive or sole-source contracting

### **Procurement Tools**

B9. PWGSC should develop appropriate “standing offers” or other corporate procurement tools that fully reflect value for money and meet the needs of departments. PWGSC should ensure that these tools are readily accessible and easy to use.

B10. Procurement terminology should definitely be standardized for use on a government-wide basis.

B11. Standardized plain language documents should be developed to contribute to the simplification and efficiency of the contracting process.

## **C. Working with Suppliers**

C1. To speed up procurement, and where appropriate, a pre-qualification process for suppliers should be created. Pre-qualification criteria should include performance history, professional and industry standards, business management systems and/or other applicable core requirements.

### **Relationships**

C2. Where appropriate, commodity plans should identify the intention and objectives for strategic relationships with key suppliers. These relationships should be based on the capabilities of the suppliers rather than on specifications.

C3. Suppliers' performance should have a bearing on future business. PWGSC should develop common performance standards and measures for departments to use when evaluating suppliers during and after the selection process and the life of the contract. Resulting performance data, collected by departments, should be reported to PWGSC in a timely manner.

C4. Performance incentives, value engineering (i.e. sharing of innovation costs and savings), business guarantees, information sharing and other such approaches should be included in commodity plans and used to develop more effective relationships.

C5. In developing performance measures, PWGSC should develop a methodology that will reward superior performance and penalize poor performance.

C6. Where there are multiple, long-term contracts for the same commodity, there should be a strategy for re-distribution of work amongst the suppliers, based on performance.

C7. PWGSC should publish a list of suppliers who have lost the capacity or ability to contract with the government.

C8. PWGSC should designate the sole authority to communicate and enforce performance-based supplier sanctions government-wide and to revoke such sanctions. (This does not include international sanctions pursuant to the United Nations Act.)

### **Dispute and Redress Mechanisms**

C9. The government should consider reviewing the existing dispute resolution mechanism in light of the findings included in this report.

C10. There should be a robust government-wide approach to contract management, supplier performance and dispute resolution. For both contract award disputes and contract performance disputes, the procurement officer should remain the first point of contact to resolve disputes.

C11. For disputes over contract performance, any additional measure to address particular circumstance should be reflected in the commodity plan and contract.

## **D. Human Resources**

D1. All individuals who exercise procurement authority should have appropriate procurement training reflecting the qualifications needed to make informed decisions related to procurement.

- D2. Individuals entering the procurement profession should not only have appropriate qualifications, but also appropriate capacity for growth.
- D3. Both formal and on-the-job training should be mandatory to contribute to better-qualified procurement specialists.
- D4. PWGSC should work with the Canada School of Public Service to provide the necessary training.
- D5. PWSCG should establish a centre of knowledge management to acquire, maintain, update, and make available for exchange, corporate procurement processes and associated information. It should be a small, but expert-populated, centre for procurement training development, career development, communications, lessons-learned, benchmarking and best practices, including the development, simplification, standardization and continuous improvement of procurement processes and tools not commodity specific.
- D6. The Public Service Human Resources Management Agency of Canada should examine the existing procurement classification to ensure they reflect new competency profiles. New competency profiles should reflect not only procurement abilities but also “soft skills” related to planning and strategic sourcing.
- D7. All new procurement employees should be hired based on the new and revised competencies.



Section

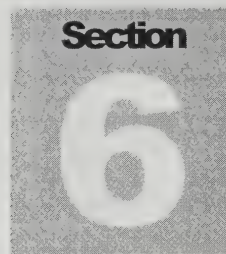
5

## Conclusion

The scale of change indicated above represents a groundbreaking transformation. With the necessary dedication and investment, this transformation can aid the government in meeting its expressed targets for savings in time, product costs and process costs to support the reallocation of funds to pressing priorities while maintaining integrity in program and service delivery.

The purpose of this review was to examine the current system from a whole-of-government perspective, and based on data and analysis, make recommendations to improve the system. Having the best procurement system is not just about saving money; it is about doing more with that money. That entails clarifying what the objectives of procurement are government-wide, eliminating overlap and duplication across the government and allocating and managing sufficient resources to ensure effective service delivery *for the government as a whole*. We have fully recognized the importance of information for decision-making. There is no way around it; good business decisions are based on good data. We must improve the data the government captures to save money and monitor the procurement system to ensure it is meeting its goals. The building and managing of relationships with suppliers is critical. We have to create a competitive environment that is fair for all involved. We have to seek out high-quality suppliers. We have to provide a satisfactory dispute resolution mechanism. And we have to move to a simpler, more standardized system and create better procurement tools. If a tool

exists, it should be used. If a tool or process is not right, we should change it in such a way that it does work, that it becomes government-wide and that everyone uses it. As observed both by the Task Force and during the discussion period, significant work remains to determine how best to move forward for individual commodities and departments. The changes recommended by this review will be refined and implemented in the coming months and years, leading to a more flexible and collaborative environment, committed to continuous improvement for the benefit of Canada.



## Appendices

- A. Acknowledgements
- B. Concepts for Discussion (Concept Paper)
- C. *Government-Wide Review of Procurement: Redesigning Canadian Procurement* (presented at 2004 International Public Procurement Conference)
- D. Bibliography

## Key Elements of Commodity Management Plans for Goods and Services

### Commodity definition

- What is included/excluded in the commodity? Why?
- What related commodities are/should be covered by separate commodity management plan(s)?

### Baseline/Benchmarking

- Do we have baseline performance criteria for the acquisition of that commodity such as the price paid for the goods or services, throughput times, quality standards?
- Do other jurisdictions have performance standards (e.g. price, timeliness and cost of service)?
- How will we measure and meet these benchmarks?

### History/Metrics/Environmental Scan

- Major departments use the commodity
- Do current issues affect the commodity (e.g. freeze, mad cow, SARS)?
- Is the commodity critical to program delivery/good government?
- Number/value of previous procurements
- Is it a recurring/one time project?
- Major problems encountered before
- Expected lifespan of commodity
- Projected 5 yr government needs
- Previous method(s) of supply
- Performance indicators for PWGSC (how long it takes us, how many people work on this, how much is it costing us)
- Performance indicators for departments (how many people work on this, are we getting feedback on performance)
- Performance indicators for suppliers
- Impact on other commodity management plans

### Standards

- What standards apply to the commodity?
  - CGSB/CSA/ISO standards
  - Commercial or Crown specifications
  - Government wide standards
  - Procurement Templates

### Best Value

- Define best value for the commodity
- What technical, price, risk and socio-economic issues are relevant to the application of best value at the commodity level?
- What are the evaluation criteria e.g., What are the mandatory and point rated criteria. What are the final selection criteria?
- If not lowest valid proposal, is best value well defined to justify a premium over the lowest responsive bid
- Is there more than one supplier because of capacity issue?
- What are the rules of attribution if more than one supplier?

### Policy Issues

- Beyond operational requirements, are there benefits to this procurement (e.g. Export potential for supplier because the Canadian government uses commodity)
- Need to establish a Canadian supplier base?
- Socio-economic considerations
  - Employment Equity
  - Regional Considerations
  - Aboriginal Set Asides
  - WTO/NAFTA/AIT
  - ATI issues
  - Small and medium enterprise issues

### Alternatives/options

- For how long will contracts be in place?
- What options should there be?
- Long contract period vs. frequent access to business vs. life cycle etc

### Supplier Base

- Who are the suppliers (who, how many, how big, who are industry leaders, financial stability etc, seasonal/business cycle)?
- Government market share (Are we big enough to influence the market, who else buys from them, how do others buy, what prices do others get?)
- Is there a capacity problem?
- Trends in industry (e.g. new products, market changes, how often products are upgraded/updated, who leads or drives change, recent mergers, normal profit margin in industry)
- Industry associations (Is there one, how well organized are they, do they have codes of practice, other stakeholders or interest group?)



### Best Practices

- Is our commodity management approach consistent with the best practices in other jurisdictions?
- Are there government specific issues that impede on best practices?

### Contract Management Issues

- How will we manage risk?
- Do we have a Steering committee?
- Progress review meetings/reporting
- PWGSC and OGDs to agree on contract management roles

### Savings/Success Criteria

- What have we achieved before?
- What will we achieve in this round?
- What might we achieve in the next round?

### Other Jurisdictions

- Joint procurements with Provincial or municipal governments
- Procurements in support of programs delivered by provincial or municipal governments (e.g. vaccines)

### Method of Supply Issues

- Solicitation tools (e.g. MERX, newspapers)
- Bundling issues (Have we bundled as many requirements as possible)
- Multiple deliveries (How frequent will the deliveries be, are there several delivery points across the country)
- Warehousing issues (Just in time deliveries or will items need to be warehoused)
- Standing Offers (Which type and why, how will data be captured?)
- Supply Arrangements (How will data be captured on usage?)
- Individual Contracts

### Choices

- Are we limiting the choices to maximize the economies of scale (e.g. desk top computers configurations, PDAs, cell phones, office supplies and products)?

### Risk Factors

- Project Management risks
- Procurement Risks including availability of specialized procurement officers
- Specification risks (Have we properly defined what we want?)

- Quantity risks (e.g. PWGSC acting as a reseller to OGDs to get volume discounts with a soft demand from departments or implications of insufficient quantities when requested)
- Quality risks (Will the product meet expectations, implications of poor quality on program delivery?)
- Price/value risk (Do we get best value?)
- Security of supply (Is there a shortage, import/export restrictions?)
- Contract Management Risk
- Ethics risks (open, transparent, accessible, fair)

Stakeholder Consultation

- Is there an interdepartmental working group on this commodity?
- Have supplier associations been consulted?
- Have the regions been consulted?
- Is there a buy-in on the business rules that will govern the methods of supply?
- Have departments documented their immediate and long term needs?





## Acknowledgements

### Parliamentary Secretary's Task Force Members

The Hon. Walt Lastewka

Janet Thorsteinson  
Executive Director  
Parliamentary Secretary's Task Force

Jane Billings  
Assistant Deputy Minister  
Acquisitions Branch, PWGSC

David Blaney  
Barbara Brackets  
Johanne Brodeur  
Bernadette Brunet  
Isabel Casimiro  
Denise Collins \*  
Claire Crush

Bob Fitzpatrick \*  
Tara Hartley  
R. J. Kelly  
Derek Kelly  
Jean Lacelle \*  
Alan Macdonald \*  
James McDonald

Colin Nelson  
John Penhale  
Elizabeth Perrier  
John Read  
Mary Robinson  
Rita Van Jurec \*

\* Indicates members who participated at early stages and returned to other functions before publication of Task Force reports.

The Task Force would like to thank the following for their support, work and input over the course of the review.

### From Public Works and Government Services Canada

Anderson, Helen  
Aloisi, Yvette  
Bennett, Ian  
Benoit, Pierre  
Billings, John  
Binette, Elaine  
Bowick, Janet  
Brennan, Betty Ann  
Burt, Andrew  
Butts, George  
Calamo, Lina  
Campbell, Margot  
Carrière, Dany  
Coneen, Jeannette  
Cooley, Bill  
Cormier, Monique  
Côté-Lambert, Paule  
Couture, Normand  
Cyr, Sylvain  
Davy, Gerry  
Déry, Stéphan  
Doucette, Judy

Dubroy, William  
Dyer, Daniel  
Edmondson, Martin  
Elliott, Morgan  
Evans, Gary  
Favreau, Danielle  
Fromanger, Elène  
German, Eric  
Gray, Desmond  
Greer, Gwendolyn  
Greffé, Jacques  
Groulx, Robert  
Hanham, Chris  
Hanrahan, Gary  
Hassan, Mohammed  
Holinsky, John  
Holmes, Alice  
Jellicoe, Linda  
Jenkins, Laurie  
Kirby, Elizabeth  
Larocque, Ginette  
MacKenzie, Bonnie

Lensink, Bert  
Lindo, Sue  
MacDonald, Ian  
Major, Pierre  
Marshall, I. David  
Martin, Barbara  
Massia, Jean-Paul  
McDonald, Brendan  
McRae, Jeanette  
Melanson (W), Paula  
Mennie, Al  
Murray(Gagnon), Danielle  
O'Connell, Kelli  
O'Connor, Frank  
Paquette, Pierre  
Peden, Heather  
Prime, Susan  
Quigley, Chris  
Quinney, Gord  
Rowe-Hanna, Sylvie  
Roy, Sharon  
Richardson, Lorraine

Ricketts, Pamela  
Rieger, Lise  
Robitaille, Denis  
Sabourin, Pierre  
Shaw, Mike  
Shearer, John  
Skane, Carolyn  
Sliming, Mary  
Soucy, Scott  
Southam, Carol  
Stasiak, Joanne  
Stewart, Jennifer  
Taylor, Tracey  
Thauvette, Jérôme  
Thorpe, Susan  
Trépanier, Marc  
Urbain, Jacques  
Weekes, Fran  
Williston, Terry  
Williams, Dianne  
Yamamoto, Albert



## From other Government Departments, the Private Sector and Academia

Abrams, Matt – President, CANAMCO  
 Adams, Georgie – VP, National Capital Region, EDS  
 Allen-Hall, Wendy – Director, BOM Master Card  
 Anderson, Karen – Interdepartmental DGs Committee, Environment Canada  
 Andras, Loraine – International Trade Secretariat, Winnipeg  
 Ansari, Terry S. – Representative, Information Technology Association of Canada  
 Appleton, Michael – Representative, Canadian Association of Management Consultants  
 Atherton, Steve – Director of Procurement Services, Metropolitan Police, UK  
 Atkinson, Michael – President, Canadian Construction Association  
 Aucoin, Peter – Professor, Dalhousie University  
 Auger, Raymond – Sr. Advisor, Advocacy and Industrial Policies Directorate, CED-Q  
 d'Auray, Michelle – Chief Information Officer, Treasury Board Secretariat  
 Bakopanos, Hon. Eleni – Parliamentary Secretary to the Minister of HRSDC  
 Baldwin, Randy – Representative, Canadian Association of Management Consultants  
 Bates, Sandra – Commissioner of Federal Technology Service  
 Beraskow, Alex – Representative, Information Technology Association of Canada  
 Bilodeau, Donald – Manager, Procurement & Contracting Service Centre, CFIA  
 Boivin, Claude Paul – President, Association of Consulting Engineers of Canada  
 Boucher, Pierre – President, Canadian Printing Industry Association  
 Bourassa, Yves – Policy Manager, Environmental Economics Branch, EC  
 Bouwer, Neil – DG, Learning Policy Directorate, Human Resources and Skills Development Canada  
 Bradt, Judith A. – Principal, Summit Insight  
 Brazeau, Michel – Vice President, Government Industry Practice Solutions Consulting, EDS  
 Brereton, Stephen – Director, Investment Trade Policy Division, DFAIT  
 Brosnan, John – Majority Government Staffer for the House Government Reform Committee  
 Brown, Bob – Representative, Canadian Printing Industry Association  
 Burafuta, Erica – Sr. Analyst, Rural Secretariat  
 Burton, Rob – Acting Administrator, Office of Federal Procurement Policy, OMB  
 Callendar, Guy – Professor & Chair, Leadership of Strategic Proc., Curtin Univ. of Technology, Australia  
 Campanelli, Robert – Manager of External Relations & PD, CAMC  
 Carleton, Sean – Manager, Procurement Services, ESSO  
 Carrell, Daniel – Sr. Procurement Manager, Global Services Procurement, Integrated Supply Chain, IBM  
 Chamberlain, Stephen – Representative, CABINET  
 Clark, Leah – Director, Defence Industries, Industry Canada  
 Cochran, Jane – Executive Director, Procurement and Project Management Policy Directorate, TBS  
 Comtois, Jean-Michel – VP, Government and Public Affairs, CMC Electronics  
 Cormier, Nadine – Office of the Auditor General  
 Corneil, Bill – Manager, Sourcing Operations, 3M Canada  
 Cornellier, Ann – Former Treasury Board Analyst  
 Côté, Normand – NC Consulting and Training, MMI  
 Courtois, Bernard – President & CEO, Information Technology Association of Canada  
 Craig, Dale C. – Representative, Association of Consulting Engineers of Canada  
 Crespo, Frank – Director, Global Category Management, EDS  
 Cuddihy, Alden – Accenture  
 Susan Cina – Deputy Director for Policy, NYC Mayor's Office of Contract Services  
 De Vries, Ron – Interdepartmental DGs Committee, Defence Construction Canada  
 Devooght, K.T. – VP, Federal Public Sector (IMB Canada Ltd.) and ITAC representative  
 Dixon, Brent – Buyer II, State of Missouri, Division of Purchasing and Materials Management  
 Do, Hieu – Business Development Executive, Federal Government and Ottawa Region, EDS  
 Drabkin, David – Deputy Chief Acquisitions Officer, GSA  
 Dunbar, Paul, Col. – Deputy Director, Innovation & Transformation, DCS/Installations & Logistics, HQ USAF

Ekstein, Jeff – Chairman of Government Affairs Committee, Canadian Printing Industry Assoc.  
Fernandez, Keith – A/Assistant Deputy Minister, WED  
Fillingham, Christopher T. – President, Royal Architectural Institute of Canada  
Fischer, Robert Lt.-Gen. – VP, Business Development and Government Relations, General Dynamics  
Frodsham, Geoffrey – VP, Logistics, Canadian Tire  
Frost, Allen – Sr. Project Manager, INAC  
Garrison, David – Principal, A.T. Kearney & EDS Sr. Member  
Gartenburg, Peter – VP, Business Development and Government Relations, L-3 Communications Canada  
German, George – VP, Business Development, I.M.P. Group Ltd.  
Gillespie, Alistair – Office of the Hon. Walt Lastewka  
Glashan, John G. – Former Assistant Secretary, Treasury Board Secretariat  
Glenday, Ian – Executive Director, Gateway program, Office of Government Commerce, UK  
Gordon, Daniel – Associate General Counsel, GAO  
Grant, Howard – Representative, Information Technology Association of Canada  
Gray, Les – Deputy Commissioner, Federal Supply Service  
Gribben, F.J. – Director, Business Development, Indal Technologies  
Griffin, Ward – Representative, Canadian Printing Industry Association  
Groom, Chris – Audit Manager, National Audit Office, UK  
Harland, Christine – Professor & Director, Centre/Research in Strategic Pur. & Supply, Univ. of Bath  
Hassan, Janet – Chief, Acquisition Management Policy, Office of Assistant Secretary for Acquisition, USAF  
Haydon, John – VP, Global Supply Management, Nortel Networks  
Healey, Ann – General Manager, Canadian Defence Industries Association  
Hegge, Carle – Interdepartmental DGs Committee, Department of Fisheries and Oceans  
Hirst, Bruce – Interdepartmental DGs Committee, DG, Administrative Services, NRCan,  
Hobbs, Jon – Executive Director, Royal Architectural Institute of Canada  
Hooper, Linda – Special Advisor to Walt Lastewka, Parliamentary Secretary  
Houde, Roger – Director, Canada Revenue Agency (CCRA)  
Inglis, Paul – VP, A.T. Kearney  
Ireton, Lesley – IBM Consulting Services, IBM Canada Ltd.  
Johnston, Steve – President of the MMI, Director, Administrative Services INAC, Interdepartmental DGs Committee  
Jones, Kathy – MMI  
Kane, Ron – VP, Policy & Research, Aerospace Industries Association of Canada  
Kerr-Parrott, Deidre – CRA, Interdepartmental DGs Committee  
Kieley, Barbara – Representative, Information Technology Association of Canada  
King, Grace – Deputy Director, Regional Trade Policy Division, DFAIT  
Koses, Jeffrey – Assistant Commissioner, Office of Contract Management, Federal Supply Service  
Kumpic, Carl – VP, International Marketing, IMP Group Ltd.  
Lagueux, Pierre – VP, Policy, Canadian Defence Industries Association  
Lanooy, Ellen – Manager, Supply Sourcing, 3M Canada  
Latreille, Bernard – Director, Environmental Affairs Branch, EC  
Leach, Bill – VP, Operations, Honeywell Canada Logistics Services  
Lee, Eric – Sr. Director, Canadian Construction Association  
Legault, Loretta – Manager, Stewardship and Compliance, EC  
Lepage, David – CEO, Fast Track to Employment  
Li, Ernest – Policy Analyst, WED  
Lindenberg, Maria – Manager, Supply Chain Management, Shell Centre  
Lloyd, Robert – Director Policy Division, Office of the Procurement Executive, US State Department  
Lyne, Colin – Commercial Director, Department of Constitutional Affairs, UK  
Lyon, Andrea – Director General, Trade Policy Bureau, DFAIT  
MacDonald, Allen – VP, Proc. & Supply Chain, Bell Canada  
MacDonald, James – Project Manager, Canadian Tire  
Maheu, Elise – Business Manager, Government Markets, 3M Canada Company  
Maier, Robert – Director, Contracts and Customer Services, Large Engine Product Unit, Standard Aero  
Mayer, Jean – Executive Director, Asia, Pacific Purchasing & Global Strategy & S/S, Ford Motor  
McCormick, Gord – Representative, CABINET

McEwan, A.W. – Supply Chain Manager, Irving Shipbuilding Inc.  
 McGrath, John – Director, Information Technology, Canadian Tire  
 McGuire, Jim – Director, Contracts Services, Department for Admin & Info. Services, State of Australia  
 Mo, Enoch – Treasury Board Secretariat  
 Murphy, Sean Patrick – President, Institute of Certified Mgmt Consultants of Ontario and CAMC rep.  
 Myers, Jayson – VP, & Chief Economist, Canadian Manufacturers & Exporters  
 Newman, Marlee – Manager, Canadian Tire  
 Nicholds, Krista – Representative, Canadian Printing Industry Association  
 Nielsen, Daniel – Deputy Director, Program Acquisition & International Contracting, US DoD  
 O'Donnell, Paddy – President, Canadian Defence Industries Association  
 O'Neil, Michael – Chairman, CABiNET  
 Oliver, Linda – Executive Director, Government Relations, Information Technology Association of Canada  
 Osler, Heather – President & CEO, Canadian Association of Management Consultants  
 Ouellet, Mylène – Manager, Corporate Services, Defence and Research Development Canada, Quebec City  
 Payton, Laura – Coordinator, Govt. Relations & Business Practices, Association of Consulting Engineers of Canada  
 Pelletier, Andrew – Director of Corporate Affairs, Wal-Mart  
 Peregovits, Tom – Manager, Supply Chain Management, Petro-Canada  
 Piché, Andre – Director, National Affairs, Canadian Federation of Independent Business  
 Powell, Don – Board of Directors, CABiNET  
 Pulchny, Michael – A/Director, Canadian Programs, Honeywell  
 Quan, Linda – Sr. Policy Analyst, WED  
 Rakotoarimanga, Hari – Expenditure Management Information System, TBS  
 Raphael, Rod – Executive Director, Expenditure and Management Reviews, TBS  
 Ready, Ken – DND, Interdepartmental DGs Committee  
 Reichelt, Karl – Chief of Staff and Acting Chief Acquisitions Officer, GSA  
 Richards, Gregory – Chair, Eastern Ontario Council, Canadian Association of Management Consultants  
 Rose, Monique – Sr. Policy Analyst, Rural Secretariat  
 Rosenzweig, Zev – VP, Military Aviation Training, Bombardier Inc.  
 Rothwell, Greg – Chief Procurement Officer, Department of Homeland Security  
 Rowe, Art – Supplier Diversity & Talent Management, Worldwide Supply Chain Management, John Deere  
 Rudd, Andrew – National Health Service, UK  
 Ryan, Sue – MMI  
 Savoie, Donald – Professor, Simon Reisman Fellow, University of Moncton  
 Schooner, Stephen – Assoc Prof & Co-Director, Govt Proc Law Program, George Washington Law School, US  
 Schubert, Hart – VP, Procurement, SNC-Lavalin  
 Sheehan, Susan – Deputy Director, Investment Trade Policy Division, DFAIT  
 Simard, Robert – Director, Material Policy, Training and Systems, Health Canada  
 Sinnott, Patrick R. – Sr. VP, Supply Chain, Canadian Tire  
 Slaughter, Duncan – Office of Government Commerce, UK  
 Sloan, Bruce – Principal, Office of the Auditor General  
 Sproule, Lynne-Dee – Director, Learning Policy Innovations, HRSDC  
 Stein, Phillip – Representative, Canadian Association of Management Consultants  
 Stidwell, Joanne – Business Consulting Client Relationship, IMB, Partner of PWGSC  
 Struck, Susan – United Nations Inter-Agency Procurement Services Office  
 Suda, Bob – Assistant Commissioner for Information Technology Solutions, FTS  
 Surprenant, Xiomara – Assistant to the Parliamentary Secretary, Walt Lastewka  
 Swift, David – Board of Directors, Material Management Institute  
 Sykes, Martin – Executive Director, Supplier and Government Marketplace, Office of Government Commerce, UK  
 Takasaki, Al – Supply Specialist, Informatics, PWGSC, Pacific Region  
 Tavolieri, John – Sr. VP, Sourcing & Procurement Weston (Loblaws)  
 Telgen, Jan – Professor, Faculty of Technology & Mgmt, University of Twente, Netherlands  
 Thai, Khi – Professor, Public Procurement Research Center, Florida Atlantic University  
 Thirstfield, David W. – Executive VP, International Operations & Global Purchasing, Ford Motor

Tillery, Herb – Deputy Mayor and Interim Chief Procurement Officer, City of Washington  
Tonkin, Christine – Director, United Nations Inter-Agency Procurement Services Office  
Topping, Sylvain – Translation consultant  
Treddenick, Jack – Professor, George C. Marshall Center for Security Studies  
Triplett, Michael S. – VP, World-wide Supply Management, John Deere  
Tummon, Nisa Mairi – Sr. Analyst, Rural Secretariat  
Tuttle, Bob – Representative, Information Technology Association of Canada  
Wadasinghe, Cheryl – Sr. Policy Analyst, Learning Policy Directorate, HRSDC  
Wagner, Marty – Associate Administrator, Office of Government-Wide Policy, GSA  
Waldron, Roger – Director, Acquisitions Management Center, Federal Supply Service  
Walton, Willard – Deputy Director, Office of Contracting and Procurement, City of Washington  
Watkins, Ron – Director General, Industry Canada  
Watson, Lynda, – Minister-Counsellor (Commercial), Canadian Embassy  
Whelan, Marc – Interdepartmental DGs Committee, Transport Canada  
Whyte, Garth – Executive VP, Canadian Federation of Independent Business  
Williams, Allen D. – Chairman, Association of Consulting Engineers of Canada  
Worthington, Robert C. – President, Worthington & Associates Ltd.  
Wyman, Diana – Expenditure Management Information System, TBS

*In addition the Task Force extends its thanks to all those not mentioned above, who also provided support, work, or input.*

January, 2005





# Concepts for Discussion



**PARLIAMENTARY SECRETARY'S TASK FORCE**  
**GOVERNMENT-WIDE REVIEW OF**  
**PROCUREMENT**

**CONCEPTS FOR DISCUSSION**

## FOREWORD

It is with great pleasure that I and my task force present this concept paper for discussion.

We have had extensive conversations with numerous people representing a wide range of perspectives on procurement.

We believe this document draws on those discussions and extensive research to form the basis for discussions on how procurement can be changed to provide better results for all of us.

The Honourable Walt Lastewka, P.C., M.P.

September 2004

## Table of Contents

Introduction.....	5
A. Who does what in a Corporate Approach .....	9
What We Found .....	9
Structure/Function .....	9
Data .....	10
Duplication .....	10
HR / Training.....	11
What It Means .....	11
What To Do .....	13
The Management of Procurement .....	13
Legislative, Regulatory and Policy Changes .....	14
Procurement Responsibilities .....	15
Delegation.....	15
Contract Management and Reporting.....	16
B. Commodity Management .....	17
What We Found .....	17
Commodity Plans.....	17
Top 40 Commodities.....	19
Standardization.....	19
Savings .....	19
What It Means .....	19
What To Do .....	20
Commodity Management.....	20
Procurement Tools .....	21
Procurement Process .....	21
Sourcing.....	22
C. Working with Suppliers.....	23
What We Found .....	23
Sourcing and Selection.....	23
Relationships .....	24
Dispute and Redress Mechanisms .....	24
What It Means .....	25
What To Do .....	26
Sourcing and Selection.....	26
Relationships .....	26
Dispute and Redress Mechanisms .....	27
D. The Right People .....	28
What We Found.....	28
Professional Development and Certification.....	28



Aging Workforce .....	29
What It Means .....	29
What To Do .....	30
Training.....	30
Recruitment .....	30
E. List of Acronyms .....	31

## Introduction

On December 12, 2003, the Prime Minister named the Honourable Walt Lastewka, P.C., M.P. as Parliamentary Secretary to the Minister of Public Works and Government Services (PWGSC), with special emphasis on Procurement Review. He is being supported in his mandate by a small, interdepartmental task force.

This examination of the existing procurement environment is being conducted in the broad context of the Government's declared need to review and renew the government's direction across a wide spectrum of expenditure and other critical control areas.

Discussion on the concepts contained in this document will assist the government in refining how it will change its management of procurement to produce demonstrably better results for Canadians.

## Procurement

Procurement is worth \$13B - one third of the total federal discretionary budget, and is a key function in the federal government. It is a range of processes used by the federal government to acquire goods, services and construction needed to carry out government programs for Canadians.

Even though:

- the current approach to procurement delivers the goods and services necessary for program delivery;
- procurement personnel are committed to seeking the best value; and
- a number of mechanisms are in place to provide transparency and accountability in government procurement;

there is always scope for improvement.

## Why improve?

**Parliamentarians and senior managers have expectations.**

- Significant savings
- Faster, simpler, procurement
- Better value for the whole government
- Continued flexibility to support government's socio-economic priorities

- Increased transparency, accountability and fiscal responsibility,
- Clearer adherence to ethical standards, and
- One Minister responsible and accountable for all procurement.

### **The public has concerns.**

- Public confidence has been shaken: there is a renewed need for public trust, accountability, stewardship, and credibility.

### **Stewardship of taxpayer dollars can be improved.**

- The government is not in a position to know how well it is performing procurement, or how much better it could do.
- Opportunities for reallocation are not being identified or realised.
- Government procurement processes and contracts dissuade potential quality suppliers.

### **Program and Service Delivery can be better managed.**

- Clarify the objectives of procurement.
- Coordinate federal procurement.
- Clarify rationale and objectives for economic and social leverage.
- Improve contract management to decrease risks.
- Reduce costs, delays, poor performance, potential for fraud.
- Increase attention to effective human resource management across government.

### **Information for decision-making could be more complete.**

- Some key information is not captured government-wide.
- What data there is, is known to be inaccurate.
- Information is about process and transactions, not results.
- Lack of government-wide perspective, performance measures and data inhibit effective procurement management and continuous improvement.
- There is no linkage between detailed expenditure reports in the Public Accounts and reports on procurement.

**Relationships with suppliers can be improved.**

- Relationships are not properly valued.

**Procurement can be more efficient and effective.**

- The current approach appears to be based on risk aversion.
  - This limits innovation, flexibility and value for money.
  - Opportunities for better service, and ongoing service improvements, are not identified.
- Fragmentation limits efficiency and effectiveness.
  - There is duplication in some areas, and gaps in others.
  - Procurement relies too much on custom solutions rather than standard approaches or standardization of goods and services for government-wide use.

In summary, although there are many strengths, there are also shortcomings in the management of federal government procurement and a need for firm and clear action.

**Methodology**

The Task Force (TF) has gathered data from many sources:

- large private sector purchasers shared their best practices and lessons learned
- supplier associations identified the positive and negative aspects of the government's procurement process and provided suggestions for improvement
- federal government employees provided suggestions for changes to improve their profession and the procurement process
- six program departments made presentations on socio-economic benefits, and
- 98 federal government departments and agencies are providing information on their procurement processes and challenges.

Together, the 98 departments and agencies (hereafter referred to as the Departments) represent the government-wide, or "corporate", perspective referred to throughout this document.

The TF has also studied:

- past reviews and audits
- legislation, regulations, and policies
- government-wide procurement data
- international bid protest processes
- Procurement Review Committee decisions
- input from interdepartmental steering committee meetings and PWGSC regional offices, and
- academic studies and literature on procurement.

Additional data gathering activities are underway throughout the discussion period.

The specific issue of roles between DND and PWGSC was not the focus of the TF work, in large part because of the many reviews which have been recently carried out. For instance, the Government response to the 1999/2000 Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs recommendations noted that a major procurement reform to increase the efficiency and effectiveness of the government's procurement policy framework was underway across government, that value-added support to departments was provided by PWGSC and that the existing relationship supported government-wide objectives related to the process of checks and balances. In conclusion, the government stated that no further examination to integrate DND and PWGSC contracting functions was planned.

The TF notes that the proposals in this concept document are for broad discussion and input from many stakeholders and are not final. Further, as these proposals do not advocate a particular governance structure, the Task Force has concluded that, because of the high-level, strategic nature of this report, individual departmental comments are not appropriate to include at this time.



A.

## **A Corporate Approach**

### **IN BRIEF**

Procurement is critical to overall performance, so needs to be managed strategically at a corporate level.

- Commonly understood objectives, plans and priorities
- Corporate strategic management is implemented in different ways

Detailed regular reporting to various levels is necessary

- Baseline measurements
- Benchmarked performance
- Integrated into business practices

### **What We Found**

#### **Structure/Function**

Many firms, as well as some governments, have moved to corporate-wide procurement management from previous regimes of autonomous procurement operations. Within Canada, the Canada Revenue Agency (CRA) provides an example of this principle within a single department. They have shown that having one, clearly identified entity with responsibility for managing an organization's procurement can better support the organization's corporate-wide operations.

Authority and responsibility for government procurement is dispersed and roles and responsibilities of key decision makers are unclear. A lack of central management of government procurement, and confusion about the roles and responsibilities between PWGSC, the Treasury Board Secretariat (TBS) and departments, can produce a challenging environment for decision makers.

Although the PWGSC legislation addresses strategic objectives for procurement with respect to such things as the overall efficiency of government procurement, the current framework and mandates have hampered movement to an effective corporate approach to procurement.

The current system of transactional approval plans does not meet the needs of decision makers or procurement officials. Approval points may not be aligned with critical milestones in the procurement process. In other

jurisdictions and the private sector management emphasis is on corporate value-for-money rather than individual transactions.

The financial system makes consolidated procurement difficult, especially across departments or fiscal years.

There is limited analysis or information on the use of procurement in meeting other national objectives or Socio-Economic Benefits (SEB), either in individual requirements, as specific programs or as a general principle.

### **Data**

There is no single source of detailed procurement data government-wide. Limited information on government-wide procurement is available through the TBS Purchasing Activity Report, the Public Accounts and reports on acquisition card purchases. However, these capture limited detail, and often take several months to be produced. The new requirements for departments to report on contracts valued over \$10K include some basic details, but there is no mechanism to aggregate these reports across government.

The government is not alone in the value and diversity in the goods and services it buys. Multi-national private sector organizations purchasing about the same value of goods and services on a worldwide basis from local and multi-national suppliers, are able to access extensive procurement information and it is available corporate-wide in real time. The Task Force was also able to find examples of state governments with fragmented purchasing requiring centralized reporting of contracts over \$5,000.

In making its procurement decisions, the government has no reliable information about the impact of various procurement decisions on other government programs or the economy as a whole.

The government, and PWGSC as the enabling department, has limited government-wide information on demand forecasts. Even in an individual department, forecasting of procurement needs is generally limited to capital acquisitions rather than operations and maintenance or service contracting.

### **Duplication**

There is duplication in the procurement process.

Individual departments have developed information management frameworks suited to their specific needs, but often needs are similar. The

effort to produce these frameworks adds delay and administrative cost to the procurement system.

TBS, PWGSC, DND, the RCMP and the CRA all invest significant time and resources in the development and maintenance of strategic and operational policies. This creates the potential for conflicting policies and interpretation.

Duplication has also spread expertise in procurement thinly among departments. This problem is particularly true in DND, where the competition for scarce technical and subject matter experts is exacerbated by the nature of the complex high-risk, high-value procurements in the military context including the imperative of support to operations. This situation, combined with inconsistent application of legislation and policies, can result in risk to specific complex procurement projects and to the government as a whole.

### **HR / Training**

While many departments require financial and human resources training before letting managers exercise authority in these fields, the Auditor General indicates that managers in government have limited knowledge and appreciation of the procurement policies and practices of government.

The TF found only one example of a government department providing mandatory training to procurement personnel before delegating contracting authority. Procurements in departments are often done by non-specialists without the necessary training or knowledge to conduct these activities properly.

## **What It Means**

### **Structure/Function**

Clearly articulated and communicated objectives for government-wide procurement are critical to achieving savings and avoiding costs. Viewing procurement as a government-wide program with its own corporate level objectives will enable better analysis and provide for better informed trade-offs between individual and aggregated requirements, costs and socio-economic benefits.

When procurement is managed corporately, the organization as a whole benefits although individual units may be constrained and may on occasion pay more in the short-term.

With clearer objectives for procurement, SEB programs could be managed on a more effective basis, as the government would have the complete picture. Moreover, SEB contract objectives could be better targeted, thus contributing to success of the programs.

Clear objectives for procurement would help provide clearer distinction between the roles and responsibilities of TBS, PWGSC and departments.

To improve government-wide management of procurement it may be necessary to change portions of the *Financial Administration Act*.

In developing its proposals, the TF concluded that by taking a corporate approach organizationally, and a commodity approach to goods and services procurement, significant barriers to improved procurement could be removed.

### **Data**

The government does not have access to all of the necessary information for making informed decisions on how to manage its procurement in the best interest of Canadians.

Because of the information gaps, the government cannot completely demonstrate the value generated by the procurement program.

### **Duplication**

As the established common service organization for procurement, PWGSC is the logical focal point for procurement responsibility and already has the expertise, appropriate tools and the majority of experienced procurement personnel in place.

Any move to consolidate the responsibility for management and execution of procurement needs to be accompanied by a corresponding increase in accountability and transparency.

### **HR/Training**

When clients make requests and decisions that do not conform to procurement legislation and policy, or conduct procurement themselves without appropriate knowledge, additional burdens are placed on the procurement system as it tries to correct problems.

## What To Do

### **The Management of Procurement**

The use of “could” throughout the proposals is designed to signal the preliminary nature of the proposals, pending the input received during discussions.

- A1. The government could adopt a corporate approach to procurement, with the support of all Ministers, based on the best overall value for Canadians.
- A2. The Minister of PWGSC could be the focal point for accountability and responsibility for procurement government-wide and should support other Ministers in meeting their objectives.
- A3. The Treasury Board could set the strategic direction for government-wide procurement.

The Minister PWGSC could set operational procurement.

- A4. An Advisory Board could be established to provide input on the strategic direction of procurement. Such a board could include representatives from Departments, central agencies, suppliers and academia and would likely meet 4 to 6 times per year.

The objective of such a board would be to provide increased transparency and oversight on the management of the government’s procurement process.

- A5. The government could evaluate the policy and the practice of using procurement to achieve SEB program objectives. Criteria could focus on:
  - procurement as a policy instrument (as opposed to other instruments such as regulation or direct investment)
  - the impact on procurement processes (including cost and effort)
  - consistency with overall objectives (priorities and consistency within policy as well as between policies)

Similar evaluations could be required to support specific programs at inception and on a five-year cycle thereafter.

Continued use of procurement as an instrument in support of SEB programs or other policies could depend on these evaluations.



Contracts containing SEB provisions could clearly specify how the SEB requirements will be passed down to subcontractors.

- A6. Departments could identify their procurement needs on an annual and ongoing basis, potentially through their Strategic Investment Plans.

Strategic Investment Plans could identify general requirements over the next three years and any specific projects involving procurement over the next five years, and be submitted to Ministers of the Treasury Board.

If the Strategic Plans are approved, including procurement strategies, then the authority to contract could be given with the approval of the Strategic Plan, and subsequent approval could be required only if there is a change in the approach from the Plan.

- A7. PWGSC could prepare an annual plan outlining the government's procurement approach for future years based upon the Strategic Investment Plans and other sources of information. The Annual Plan could contain performance information on the government's procurement, and could be a public document.

### **Legislative, Regulatory and Policy Changes**

- A8. The government could confirm the authority of PWGSC to contract for services and construction for departments, as it does for goods. This could include ability for PWGSC to delegate that authority to departments where appropriate.

This could be established in the short-term through a change to the Contracts Directive or by making the use of PWGSC for service and construction contracting mandatory under the Common Services Policy. In the long-term this could be confirmed by changes to the Public Works and Government Services Act.

- A9. The Financial Administration Act (FAA) applicable to all ministers and in this case applicable to Schedules I, I.1 and II could be amended.
- A10. All FAA entities (Schedules I, I.1, and II) including CRA, and the National Film Board could be included under the government-wide procurement implementation plan.

- A11. The FAA (Sections 32, 33 and 34) could be changed to allow for PWGSC to put guarantees in contracts on behalf of the government.

### **Procurement Responsibilities**

- A12. Where government-wide procurement tools (such as standing offers, or the Government of Canada Marketplace) are available, they could be mandatory.
- A13. Departments could continue to exercise delegated authority where no established tool or commodity management plan exists.

As tools become available, a distinction could be made between procurement authority associated with establishing the tools and spending or purchasing authority associated with using those tools.

- A14. Authority to carry out procurement functions could be limited to identified procurement staff. All procurement staff could receive functional direction from PWGSC. As needs evolve, all procurement staff could be managed by PWGSC.

Procurement staff could continue to be co-located with Departments.

- A15. The management and administration of contracts could be recognized as key responsibilities. PWGSC, with Departments, could administer and manage contracts to ensure optimum value to the Crown, and the associated responsibilities could be included in the commodity management plans.
- A16. Departments could designate a senior person (such as the Senior Financial Officer) to be responsible for preparing Strategic Investment Plans and for any procurement action taken by their Departments. Government members of the Advisory Board would be drawn from this collection of individuals.
- A17. The Justice Legal Services Unit assigned to PWGSC could be designated as the primary government counsel on contracts.

### **Delegation**

- A18. The current contracting authorities in cases of emergencies could remain unchanged.

### **Contract Management and Reporting**

- A19. PWGSC could establish procurement performance standards and indicators, including the data elements necessary for measurement and reporting.
- A20. PWGSC could collect data, including that from Departments, and report government-wide information.
- A21. PWGSC could develop a procurement price indicator for a representative sample or "basket" of goods and services (along the lines of the Consumer Price Index or Toronto Stock Exchange) to aid in monitoring prices on a historical basis.

**B.**

**Commodity Management**

**IN BRIEF**

Knowledge of market, market forces and vulnerabilities

Knowledge of size and potential reach of firms in industry

Knowledge of internal needs and fluctuations

Planning with all stakeholders for better decisions

Optimization at different levels

- Geographically
- Product Lines

**What We Found**

**Commodity Plans**

Many large organizations manage their procurement on a commodity basis with input from operational and procurement areas.

Commodity management requires planning for the acquisition of related goods, services or construction (for the purposes of this paper “a commodity”). A commodity management approach to procurement, means:

- identifying future needs
- understanding the costs of the commodity
- planning for the ongoing acquisition of that commodity to produce significant benefits in terms of efficiency
- increasing economies of scale
- standardization and simplification, and
- improving information, planning and supplier management

The procurement authorities consider all relevant factors that effect on the cost of acquiring, managing and disposing of the commodity, from industry capacity to client capacity.

Commodity planning incorporates elements such as:

- how to source and acquire the good or service
- how to specify and standardize the good or service
- how to manage that good or service over time and
- what type of supplier relationship is most productive

Successful use of commodity management maximizes the efficiency and effectiveness of procurement vehicles within a given commodity. These include determining which sourcing process or supplier relationship will produce the optimal value, using the marketplace to help lower overall costs, operating in a disciplined manner in executing the plan and measuring the benefits achieved. The commodity management framework can be applied to standard commercial items, as well as complex requirements.

Techniques to achieve greater value, such as competition, are applied differently than in the current government approach. Competition, in other large organizations, is used where it will produce best results for the organization, such as in selecting a key supplier based on capability, whereas the government uses competition at a lower level, to decide which products to purchase.

When plans have been developed they are approved at the most senior levels as a key component of the overall corporate strategy. Some large organizations, with total expenditures multiple times higher than the federal government's, operate with as few as 50 or so commodity plans. Each commodity plan may have multiple methods of supply, as appropriate.

The government uses standing offers and/or supply arrangements as an attempt to capture some of the benefits of commodity management. Other large organizations make use of long-term relationships, based on framework contracts, with key suppliers. Individual transactions are subject to the framework contract and performance is carefully measured and benchmarked to ensure ongoing value. This mechanism better engages the key suppliers in the process to improve value.

The government's procurement policies and processes reflect the concept that the specification of requirements and a single contract are the starting point and focus for each procurement transaction. Most policies and processes are focused on managing the transaction, not on the management of the risks associated with a given good or service. This is reflected in organizational authorities and basic elements of the legislation, such as the Financial Administration Act and the Treasury Board's limits on



contract entry, despite the fact the PWGSC and Defence Production Acts, for instance, provide the opportunity for managing otherwise.

### **Top 40 Commodities**

In the federal government, the top 40 commodities (as grouped by Goods and Services Identification Number) reflect the vast majority of the annual procurement expenditure.

### **Standardization**

As commodity plans are developed and refined, they often result in decisions to standardize and simplify as many aspects of the purchasing and management process as possible, including such basic elements as terminology, documents, forms, boilerplate, or statements of work. This can also mean standardizing on certain goods or service providers.

### **Savings**

Analysis of PWGSC procurement data and discussions with the private sector have shown that savings can be achieved through commodity management. PWGSC has had limited success in standardizing on products, processes, tools or suppliers due to the current re-active, transaction-based model.

### **What It Means**

Although individual departments may consolidate and standardize some commodities, the variation between and within departments results in areas of additional cost. Increasing the scope of standardization across departments is feasible, particularly for commodities that are common in nature, with respect to sources of supply, functionality, procurement processes and associated risks.

A commodity management framework would provide a more consistent and cost-effective approach for various commodities, and would include, but not be limited to:

- what is included/not included in a commodity grouping
- analysis of departmental requirements
- determining what standards may apply or may be applied
- reducing the supplier base

- addressing policy and socio-economic requirements
- identifying risk factors and mitigation strategies
- identifying the potential supplier base and the relative value of competition vs sole-source or restricted tendering
- standardization or simplification of recurring requirements
- supplier management strategies to ensure ongoing value for money

Replacing the current procurement management regime with a commodity management one will improve benefits to the government-as-a-whole.

### **What To Do**

#### **Commodity Management**

The use of “could” throughout the proposals is designed to signal the preliminary nature of the proposals, pending the input received during discussions.

- B1. PWGSC could implement government-wide, commodity-management planning for commodities (includes goods, services and construction), taking into consideration the total cost of ownership and the risks associated with any given commodity.
- B2. In developing its commodity plans, PWGSC could consult key stakeholders and consider all relevant factors that impact on the cost of acquiring, managing and disposing of the commodity. One mechanism that may be considered for consultation is the creation of Commodity Councils, comprised of representatives from affected Departments. PWGSC may also include industry associations, suppliers and other levels of government in its consultations.
- B3. Commodity plans could be included in PWGSC’s annual plan for review by its Advisory Board and approval by the Minister. In special circumstances, individual commodity plans could also require approval by another Minister.
- B4. Commodity plans, or appropriate portions thereof, could be made available as public documents to ensure transparency.
- B5. All procurement authority could be managed in a manner appropriate to the specific commodity.

- B6. Standing offers (or other government-wide contractual arrangements) covered by commodity plans could be set up by PWGSC. Transactions under those contracts could be fully authorized for purchases carried out in accordance with the commodity plan. Once standing offers are established in accordance with the commodity plan, use of the standing offers could be widely delegated to departments.
- B7. Each commodity plan could specify the validity period. Once approved, the plan could be followed for all transactions, unless significant changes in the procurement environment require a revisiting of the plan. Each plan could be reviewed annually, but may be valid for a longer period of time.
- B8. Commodity plans could identify an exception procedure and any non-standard requirements must be justified in accordance with that procedure. Exceptions could be captured and reported.

### Procurement Tools

- B9. PWGSC could develop appropriate corporate procurement tools to meet the needs of Departments. Once a tool exists, it could be mandatory and alternative tools would not be created.

The Government of Canada Marketplace could be the single vehicle through which procurement tools are available across government.

- B10. Where indicated by the commodity management plan, tools could consist of standard evaluation processes and criteria and Statements of Work rather than standing offers.
- B11. PWGSC could standardize procurement terminology for use on a government-wide basis.
- B12. Standardized plain language documents could be developed to contribute to the simplification and efficiency of the contracting process.

### Procurement Process

- B13. Where indicated by the commodity plan, the government could maximize its use of business guarantees (in terms of exclusive use or business volumes).

- B14. In cases where it is currently not possible to guarantee volumes in advance, contracts could provide rebates for economies of scale.

### **Sourcing**

- B15. Open competition could be replaced as “the” key performance measure by the concept of “value achieved” using one of the following sourcing mechanisms determined on a commodity-by-commodity basis and demonstrated in the commodity management plan:
- open competition
  - competition between qualified suppliers, and
  - non-competitive or sole-source contracting.

**C.**

**Working with Suppliers**

**IN BRIEF**

Doing business should be seen as a privilege and not a right.

Private sector procurement organizations work with significantly fewer suppliers

- Prequalification, including some industry-wide recognition

Private sector organizations use rigorous supplier performance measures to monitor performance proactively and ensure value for money

Common performance measures and management processes are key

All parties need timely involvement in, and information on, contract issues

- Client
- Contracting Authority
- Supplier

If you don't monitor, you're in trouble

- Linked to business process – reporting and results

Contract management is relationship management

**What We Found**

**Sourcing and Selection**

To support its operations, the government procures a wide range of goods, services and construction from the private sector. As of December 2001, Statistics Canada reported approximately 2.2 million businesses in Canada. During 2002, the government issued more than 497,000 contracts and amendments to suppliers. However, the government does not have a central information source about its supplier community to facilitate procurement activities. PWGSC maintains a registry of suppliers that contains over 67,000 entries and other departments maintain their own supplier information databases to meet their specific procurement needs.

In addition, the government does not have a central, readily accessible and widely communicated source of information on supplier performance -



including companies or individuals who are legally barred from doing business with the government. In contrast, the TF found that the United States government has a central, published list of firms with which it will not do business.

Private sector firms rarely use open competition. Generally, competition is between a few recognized and acceptable suppliers. Even when they use “open” competition, there is usually some level of pre-qualification required.

Open competition is the usual selection method in Canada and, in some cases, seems to be done even when unreasonable. Many suppliers feel that competition is expensive and time consuming. Suppliers want to compete against other quality suppliers with a fair chance to win the business opportunity and feel that this is necessary to make competition worthwhile to both themselves and government.

### **Relationships**

The federal government’s approach to dealing with suppliers differs greatly from the approach taken by private sector purchasers and other jurisdictions. Successful private sector firms and other jurisdictions avoid an adversarial approach by adopting more strategic relationships with their suppliers. To this end, they favour long-term strategic alliances, business information sharing and a supportive monitoring of supplier performance. This leads to continuous improvement of performance and results.

Academic literature research reveals a similar trend in the way organizations are managing supplier relations. As organizations evolve, they place more confidence in supplier arrangements that are based on honesty, openness and sharing.

### **Dispute and Redress Mechanisms**

The supplier community felt that the dispute resolution mechanism for procurement was not fully satisfactory. They recommended that this shortfall be rectified and that the mechanism could be based on modern dispute resolution methodologies.

The Canadian International Trade Tribunal rulings appear to be based on standards of rightness within the context of trade agreements, not reasonableness in the wider context of procurement. In interviews with supplier associations and government purchasing personnel, the TF heard that the Trade Agreements’ impact on procurement (resulting from CITT determinations) were producing a risk-averse approach to procurement.

In the US, the former General Services Board of Contract Appeals (GSBCA) did not use a standard of reasonableness and lost its authority to hear bid protests after 10 years of what most would consider disruptive decisions. A review of US regulations with respect to bid protests and the approach of the new reviewing agency, found that it recognizes the procurement officer as being in the best position to determine procurement needs and to assess the bidder's capabilities. To register a bid protest, the complaining party must have been a real contender for the business opportunity. They also have the burden of showing either that the procurement official's decisions on a discretionary matter had no rational basis or the procurement procedure involved violation of the law.

### What It Means

The government has an obligation to Canadians to contract with high-quality suppliers who provide goods, services and construction in a timely and cost-efficient manner and maintain high ethical standards. To achieve that, the government must know its supplier community, establish standards or business/core qualifications and measure contract performance.

The supplier community commented on the lack of consistent use of vendor performance evaluation across government. This can be attributed to limited centralized, readily available information about suppliers and performance evaluation criteria and records.

The government's relationship with its suppliers could be one that is complementary and supportive in nature. This means that the government could develop and encourage a more cooperative relationship with its suppliers. This requires a reduction in the number of suppliers that the government deals with and considerations for longer-term relationships when appropriate. Longer-term contracts could foster greater cooperation with suppliers and could provide both parties with better results. The legal aspects of this kind of relationship must, however, remain clear.

In addition, if there were fewer prime contractors and contracts government-wide, procurement, including SEB programs, could be managed on a more effective basis, as the government would have a complete picture. Moreover, such programs could be better targeted, managed and monitored at the prime and sub-contractor levels, thus contributing to the success of the programs.

The supplier community indicated that the lack of strategic government/supplier relationships and information sharing has an impact

on identifying best procurement approaches, selecting the right partner, achieving desired outcomes and the likelihood of success in complex projects.

The government must review the procurement dispute resolution mechanisms in place to provide the supplier community with an appropriate and satisfactory means of dispute resolution.

### **What To Do**

#### **Sourcing and Selection**

The use of "could" throughout the proposals is designed to signal the preliminary nature of the proposals, pending the input received during discussions.

- C1. High-quality suppliers could be pre-qualified based on performance history, professional standards, business or other core requirements, including management or financial systems. To speed up the process, the qualification could be done in advance of the actual solicitation.
- C2. To raise the standards of suppliers, within 24 months, the default requirement for suppliers could be the appropriate ISO certification unless the commodity-management plan determines there is a more appropriate core qualification.

#### **Relationships**

- C3. Strategic and long-term relationships with key suppliers could be created. Where appropriate, these long-term relationships could be based on the capabilities of the suppliers rather than on specifications.
- C4. Performance incentives, value engineering (i.e. sharing of innovation costs and savings), business guarantees, and other such approaches could be used to develop more effective relationships.
- C5. Suppliers' performance could have a bearing on future business. PWGSC could develop common performance standards and measures for suppliers, to be used by all Departments. Resulting data could be reported to PWGSC in a timely manner.

- C6. In developing performance measures, PWGSC could develop a methodology that will reward superior performance (i.e. over and above the contract requirements) and penalize poor performance.
- C7. Where there are multiple, long-term contracts for the same commodity, there could be a strategy for re-distribution of work amongst the suppliers.
- C8. PWGSC could designate an appropriate position with the authority to communicate and enforce supplier sanctions government-wide and to revoke such sanctions. (This does not include international sanctions pursuant to the United Nations Act.)
- C9. PWGSC could publish a list of suppliers who have lost the capacity or ability to contract with the government.

### **Dispute and Redress Mechanisms**

- C10. There could be a government-wide approach to dispute resolution. Two types of procurement disputes commonly arise: contract award disputes and contract performance disputes. For both types, the contracting officer could remain the first point of contact to resolve disputes.
- C11. For disputes over contract performance, the commodity plan and the contract could identify the mechanism for their resolution.
- C12. The government could look at the redress mechanism to deal with procurement issues.

**D.**

**The Right People**

**IN BRIEF**

Strong emphasis on “soft” skills

- Business acumen
- Strategic mindset
- Analytical skills

Training on procurement elements

Strong performance target and incentives

**What We Found**

Since all of the proposals developed by the TF have human resource or personnel implications, the qualifications, status and dedication of the employees, at all levels, is of fundamental importance.

The TF noted that within the Government of Canada, audit observations for over a decade have drawn attention to the fact that many senior managers and program officials lack a full understanding of the contracting rules and processes.

**Professional Development and Certification**

The TBS has developed a professional development and certification program directed towards employees in procurement, materiel management and the real property community. The program encourages employees to acquire appropriate skills, knowledge and expertise, and is in the process of being implemented. The TF supports this initiative as a critical component of an improved procurement process.

In reviewing the practices of other countries, the TF found that in the US, a college or university degree supplemented by additional specialized training is a requirement for procurement personnel. In the United Kingdom, there is usually a requirement for certification from the Chartered Institute of Purchasing and Supply (CIPS) for procurement positions in both government and the private sector. In Australia, both the central Australian government and the state governments have endorsed extensive training requirements provided by universities, colleges and private sector training companies.



It has also been observed that in the future there will be a need for individuals specializing in policy and strategic aspects of procurement, rather than a transactional process that still exists in many countries including Canada. It was commonly found that the low status attributed to the purchasing function combined with the lack of clear and permanent leadership roles, appeared to hold back the development of consistent forward planning. It was observed by a US contact that the Canadian government pay scales in procurement are generally low and this does not attract the kind of professionals the government should have.

In the TF's review of practices in the private sector, the requirement for professional qualifications was not mandatory although there was a strong emphasis on university education and it was acknowledged that training and professional qualifications were desirable.

Procurement officials interviewed strongly stressed the need for recognition as professionals with an important role in program delivery, and a desire for a link between training and authority to reinforce their professionalism.

### **Aging Workforce**

In Canada (as well as in other countries), because of the aging workforce, within the next 10 years we will lose a substantial number of experienced procurement employees. This loss of personnel is coupled with the consequences of a very low intake of personnel during the Program Review exercises in the 1990s.

In PWGSC alone, between 20-30% of the procurement community will be eligible for retirement within the next 5 years.

### **What It Means**

PWGSC, as the entity responsible for procurement, needs to develop a strategic human resources plan addressing the need for developing new skill requirements, on-going training and information transfer to a new generation of employees. Departments, including their senior officials and program managers, will require a better knowledge of procurement, including planning, to be able to work with a new procurement regime.

The attrition of staff provides an opportunity to bring in new and trained individuals. This will allow the procurement community to evolve without the need to resort to workforce adjustment type schemes to make room

for new people. To attract new people with the desired skill base, it will be essential to make changes to the current classification and staffing approaches to help increase the recognition of procurement as a prestigious profession, essential to government operations.

### **What To Do**

#### **Training**

The use of “could” throughout the proposals is designed to signal the preliminary nature of the proposals, pending the input received during discussions.

- D1. All individuals who exercise procurement authority under the FAA could have appropriate training in procurement and contracting, reflecting the qualifications needed to make informed decisions related to procurement.
- D2. Both formal and on-the-job training could be mandatory to contribute to better-qualified procurement specialists.
- D3. PWGSC could work with the Canada School of Public Service (CSPS) to provide this training.
- D4. Other training opportunities, including the transfer of knowledge, could be encouraged.

#### **Recruitment**

- D5. Individuals entering the procurement profession could not only have appropriate qualifications, but also appropriate capacity for growth.
- D6. The Public Service Human Resources Management Agency of Canada could modify the existing procurement classification to reflect new competency profiles. New competency profiles could reflect not only procurement abilities but also “soft skills” related to planning and strategic sourcing.
- D7. All new procurement employees could be hired based on the new and revised competencies.

**E.**

**List of Acronyms**

AG	Auditor General
CIPS	Chartered Institute of Purchasing and Supply (UK)
CITT	Canadian International Trade Tribunal
CRA	Canada Revenue Agency
CSPS	Canada School of Public Service
CY	Calendar Year
DND	Department of National Defence
FAA	Financial Administration Act
FY	Fiscal Year (April 1 to March 31)
GAO	General Accounting Office (US)
GoCM	Government of Canada Marketplace
GSBCA	General Services Board of Contract Appeals (US)
GSIN	Goods and Services Identification Number
HR	Human Resources
IRB	Industrial and Regional Benefit
ISO	International Standards Organization
MMI	Materiel Management Institute
NFB	National Film Board
OGD	Other Government Departments
PWGSC	Public Works and Government Services Canada

RCMP	Royal Canadian Mounted Police
SEB	Socio-economic benefit
TF	Parliamentary Secretary's Task Force, Government-wide Review of Procurement
TB	Treasury Board
TBS	Treasury Board Secretariat

*Government-wide Review of Procurement:  
Redesigning Canadian Procurement*

(presented at 2004 International Public  
Procurement Conference)





## **GOVERNMENT-WIDE REVIEW OF PROCUREMENT: REDESIGNING CANADIAN PROCUREMENT**

### **INTRODUCTION AND MANDATE**

On December 12, 2003, the Right Honourable Paul Martin, Prime Minister of Canada, named the Honourable Walt Lastewka, P.C., M.P. as Parliamentary Secretary to the Minister of Public Works and Government Services, with special emphasis on Procurement Review. Being carried out by a small Task Force, this review is to result in recommendations to the government by December 2004 on how best to carry out procurement government-wide, including:

- reducing the cost of what the government buys and the government procurement function, and increasing the speed of transactions;
- increasing effectiveness in supporting government priorities; and
- ensuring strong ethical foundations, effective checks and balances, and strong financial management, to ensure value government-wide.

The Task Force is 14 senior public servants with broad and in-depth experience in government procurement, policy, operations and change management, in the private sector and in the voluntary sector. The Review has four elements: data gathering; analysis and options; consultations; and recommendations. This paper presents the status of the Task Force as of July 2004, at which point it had:

- gathered extensive statistical information about federal procurement; reviewed internal and external audit reports; identified and analyzed the laws and policies applicable to procurement;
- interviewed major companies on their procurement practices; obtained supplier views on government procurement; and solicited input from public servants
- obtained information about procurement approaches from other jurisdictions; and obtained information from program departments about the use of procurement to achieve socio-economic benefits;
- consulted with and obtained information from academic sources.

### **CAVEAT**

**The Task Force has not completed its data gathering, research and analysis, or consulted with the stakeholders of federal procurement, who may contribute more information, clarify situations, and bring**

**forward new analyses for consideration. Consequently, the final Report may introduce significant changes to this interim paper.**

### **CANADIAN FEDERAL PROCUREMENT**

For this Review, federal procurement is the acquisition of goods, services and construction (commodities) for 98 federal departments and agencies (excluding commercially-oriented Crown Corporations, and also real property purchase and leasing.) Procurement is carried out directly by those organizations, or on their behalf by the government's common service procurement organization, the Acquisitions Service of Public Works and Government Services Canada (PWGSC).

In calendar year calendar 2002<sup>1</sup>, published figures show that federal procurement included 497,251 new contracts and amendments, valued at \$12.7 Billion. There were also 1.6 million acquisition card transactions, valued at \$560 Million, for an overall total usually referenced as \$13 Billion. This is a significant amount. In fiscal 2002-2003, the federal government spent \$170.6 Billion. \$90.9 billion was for subsidies and other transfer payments to governments and individuals; \$37.3 billion was public debt charges. A further \$4.7 billion was for Crown Corporations. The remaining \$37.7 billion was for the departments and agencies that are the subject of this Review. The annual value of procurement spending can be seen as being more than 33% of annual discretionary government program spending.

**Table 1: Overview of Federal Procurement**

	Gov't #	%	<i>of which</i> PWGSC	Gov't \$	%	<i>of which</i> PWGSC
Contracts:<\$25,000	412,500	83	5%	\$1.14B	9	20%
>\$25,000	21,720	4	60%	\$8.6B	67	86%
Amendments	63,031	13	18%	\$3B	24	92%
For:						
Goods	311,339	63	8%	\$4.47B	35	88%
Services	176,005	35	9%	\$7.54B	60	77%
Construction	9,907	2	43%	\$0.7B	5	84%
<i>Total</i>	497,251		9%	\$12.7B		81%

---

<sup>1</sup> Unless otherwise specified, all data in this paper are from calendar 2002, the most recent published by the government as of August 20, 2004.

**Table 2: Federal Procurement, by Supplier Selection Method**

	Government %	Departments %	PWGSC %
Electronic Tendering	63%	46%	66%
Traditional Competitive	11%	29%	8%
ACAN <sup>i</sup>	13%	8%	14%
Non-Competitive	12%	18%	12%

### LEGAL FRAMEWORK

All Ministers, and by extension the organizations they head, have the implicit authority to buy goods and services to carry out their mandates.

Federal procurement is governed or affected by more than 15 Acts of Parliament, and ensuing Regulations. Three are key to this Review.

The **Financial Administration Act** (FAA) establishes the Treasury Board (council of Ministers) as the general manager of the government, and is the key statute that underpins all contracting activities and associated financial arrangements and obligations. The *Government Contracts Regulations (GCRs)*, issued pursuant to the FAA, require calling for bids before entering into contracts, unless specific conditions (e.g. emergency, public interest, only one person capable) exist.

The **Department of Public Works and Government Services Act** establishes PWGSC as the government's common service agency for the acquisition and provision of goods (mandatory; authority can be delegated), and services and construction (optional). The **Defence Production Act** gives exclusive authority to buy or otherwise acquire defence supplies to the Minister of PWGSC<sup>ii</sup>.

Federal procurement must also observe<sup>iii</sup> Canada's procurement commitments under three major trade agreements: the North American Free Trade Agreement (NAFTA), the World Trade Organization - Agreement on Government Procurement (WTO-AGP), the Agreement on Internal Trade (AIT). The most comprehensive is the AIT, which applies to virtually all goods (threshold \$25,000), services and construction (threshold \$100,000.) The **Canadian International Trade Tribunal Act** establishes that tribunal as Canada's official bid protest mechanism for the trade agreements.

### POLICY FRAMEWORK

More than 35 different policies govern or may influence procurement. Of primary importance, the Treasury Board **Contracting Policy** provides comprehensive direction to government procurement authorities as to

how procurement is to be carried out, and sets out the objective of government procurement:

*“...to acquire goods and services and to carry out construction in a manner that enhances access, competition and fairness and results in best value or, if appropriate, the optimal balance of overall benefits to the Crown and the Canadian people”<sup>iv</sup>.*

The Treasury Board **Contracts Directive** sets out the basic contracting limits for Ministers, and special authorities such as contract entry limits for emergencies and specialized services such as the supply of gas and hydro or transportation:

**Table 3: Basic Contracting Limits\***

	Electronic Tendering	Traditional Competitive	Non-competitive
<b>Goods:</b> PWGSC	\$40M	\$10 M	\$2M
Other ministers**	\$400K	\$400K	\$40K
<b>Services:</b> PWGSC	\$20M	\$10M	\$3M
Other ministers	\$2M	\$400K	\$100K
<b>Construction:</b> PWGSC	\$20M	\$10M	\$500K
Other ministers	\$400K	\$400K	\$40K
<b>Architectural and Engineering Services:</b>			
PWGSC	\$2M	\$1M	\$100K
Other ministers	\$40K	\$40K	\$40K

\* There are also more than 40 exceptional higher limits for specified Ministers, for specified purposes

\*\* With a delegation from the Minister of PWGSC

The **Common Services Policy** provides that Common Service Organizations such as PWGSC will offer services to client departments in a manner that is most supportive of timely, effective, and economical delivery of programs to the public.

Other policies deal with such diverse areas and issues as: limitation of contractor liability; ownership of intellectual property; acquisition of motor vehicles; use of acquisition cards; and payment of contractor travel and accommodation expenses.

### **Socio-Economic Policies**

Eighteen more policies seek to use procurement to achieve the government's national and socio-economic objectives, including:



- **Federal Contractors Program for Employment Equity:** eligibility to bid on contracts valued at more than \$200,000;
- **Aboriginal Business Procurement:** mandatory and selective set-asides of procurements for Aboriginal firms; departmental performance objectives for contracting with Aboriginal businesses;
- **Canadian Content** (PWGSC only): when international trade agreements do not apply, may limit competition for contracts to suppliers of Canadian goods and services;
- **Procurement Review for Socio-Economic Benefits:** to enhance the use of procurement in support of industrial and regional development and other national objectives; and
- **Shipbuilding, Repair Refit and Modernization:** encourages competition amongst Canadian shipyards.

### **THE NEED FOR CHANGE**

A major element of the Review is dealing with the many perceptions about federal procurement. It - particularly in PWGSC - is seen as too slow; rules bound; process rather than results oriented; complex, costly, risk averse and wasteful. For some, the bid protest/redress mechanism has chilled the procurement process. Many believe that tax money is wasted, and that the government gets what it contracts for, not what it needs. There are ongoing claims of political or bureaucratic patronage, and frequent observations that the government contracts with bad suppliers – and then contracts with them again. Federal processes are viewed as unfair to suppliers, and excessively adversarial and litigious. For years there have been debates as to whether decentralized procurement is most effective, and whether procurement money should or should not be used to achieve other government objectives.

At \$13 Billion per year, the actual and potential impacts of good or bad procurement performance will have a significant effect on the “bottom line” of the government, whether it is in seeking additional funds to pay down the federal deficit; finding monies to be reallocated to government priorities; or responding to Canadians’ concerns that taxes are too high.

Procurement managers must be conscious that procurement is one of four major economic activities of government<sup>4</sup>.” Permitting that major economic lever to be driven from the bottom up, by individual transactions – as opposed to from the top down, with a clear sense of priorities and strategic objectives – limits severely its effectiveness.

While expenditures of this magnitude offer obvious potential for savings and reallocation, this cannot be realized without corporate direction and accountability, which does not visibly exist in Canada.

As in any country, taxpayers watch procurement decisions closely: they are a key and visible measure of government accountability. In recent years, the details of specific cases of alleged government mismanagement and inadequate stewardship of public funds have attracted extensive public attention. It is clear that the government will be increasingly held to account for its actions.

The government cannot improve as an entity, or save as an entity, as long as the government does not manage as an entity. That is the reality, and the challenge, for the Task Force.

## **OBSERVATIONS**

### **Data**

The Task Force started its review by seeking appropriate data on all aspects of government procurement. It became immediately apparent that at best a partial data foundation for analysis would be available. As of August 20, 2004, the most recent government-wide procurement data were for calendar 2002. Further, the data are only compiled once per year. It is not possible to understand, let alone manage, procurement, when key information is more than 18 months out of date.

The data are incomplete. Government-wide reporting understates the number of transactions; is incomplete in terms of the value of activity; and therefore provides an inadequate base for analysis and management<sup>vi</sup>. For example, the total number and estimated value of standing offers<sup>2</sup> issued (primarily by PWGSC) is reported, but not the actual number of call-ups, and their individual or total value. In excluding contracting by Crown Corporations, government consolidated reporting excludes Defence Construction (1951) Limited construction contracting on behalf of National Defence (1,465 contracts, \$336.8 million in 2002-03), but includes 590 contracts, valued at \$46.9 million, entered into by Defence or PWGSC in 2002.

Finally, the data are not accurate. Unfortunately, examples abound: in August 2004 the PWGSC Internal Audit group distributed the first draft

---

<sup>2</sup> Pre-established terms and conditions, including price, for a supplier to sell to the government, but with no guarantee of any business; a contract is created when an order (the call-up) is actually placed.

of an audit of low dollar value (less than \$25,000) procurement, which noted widespread inaccuracies in several areas of data capture.

### **PRIVATE SECTOR AS PURCHASERS**

The Task Force interviewed 17 major private sector firms to understand their approach to procurement for their own purposes. The companies talked about common themes: the challenge of succeeding in an increasingly globalized marketplace; the constant pressure of dynamic domestic and international competition; the need to be closely attuned to customer needs, demands and expectations; and the constant pressure to provide the best possible return for shareholders.

Most interviewees noted a significant change in their procurement, away from decentralization and local decision-making. Rather, they see procurement as a corporate function *for the company*, not for individual divisions or profit centres. Instead, procurement is widely accepted as a profit centre in itself – requiring close management attention, and a corporate commitment to continuous improvement.

Procurement is the domain of corporate level specialists, working within and towards commonly understood corporate objectives. The Task Force heard repeatedly of the benefits of standardization at a corporate level, driven by long term master contracts within which the corporation works closely with its suppliers to achieve constant improvement. Companies emphasized that doing business with the company is a privilege, not a right. Suppliers have to work hard to earn and maintain that privilege – and in the corporate environment they do not get there through open competition. Significant benefits accrue when the corporation enters into long term strategic alliances with a few suppliers, sharing business information, with continuous improvement of performance and results.

Finally, the Task Force heard repeatedly of the absolute requirement to have good management information: baseline measurements of corporate performance, ongoing benchmarking against other organizations; and performance measurement seamlessly built into the business.

### **SUPPLIERS' PERSPECTIVES**

With more than 67,000 potential suppliers registered with PWGSC alone, and more than 2 million individual businesses in Canada, it has not to this point been possible for the Task Force to engage in broad information gathering with individual suppliers. As a proxy, it sought the views of 13 industry associations whose members are suppliers to the federal government. In addition, the Task Force benefited from discussions with the supplier community by the Acquisitions Branch of

PWGSC, which is engaged in a broad-based program of renewal of its procurement approaches and processes. It is evident that the supplier community would support and welcome change.

At the *transaction* level (individual procurements) suppliers are concerned about the slowness of procurement; the complexity of the procurement system; inconsistencies in government approaches; the lack of standardization in what the government buys; reluctance of the government to pre-qualify potential bidders; and delays in government approval processes. They note the general lack of standardized tools and approaches used by the government.

Many have commented on the lack of *strategic* government/supplier relationships, and an overall lack of fairness and transparency. They see a government procurement focus on input/tasks/specifications rather than outcomes. They suggest that the government find ways to set reasonable limitations on competition, coupling this with concerns that (i) quality suppliers are not recognized or rewarded, and (ii) there is a need to make competing worth the cost to companies by having only qualified companies compete against each other. Many note in this regard that there is no useful vendor performance evaluation, and no satisfactory dispute resolution mechanism.

Finally, some suppliers are seeing the lack of in-house (government) expertise in industries and commodities, and note the need to have a center of knowledge or excellence

### **PUBLIC SERVICE PERSPECTIVES**

The Task Force continues to seek input from across the federal public service. To this point, emphasis has been on the procurement community, where 170 staff from numerous departments have taken the time to provide comments and suggestions.

Suggestions that the government standardize procurement policies and procedures across the board are clear. Less obvious to non-Canadian, non-federal procurement readers is the proposal that the government reform the Canadian International Trade Tribunal, or create a new dispute resolution mechanism: for the public service: this is a call for less rigid application of procurement rules that are seen to overemphasize competition and process, at the expense of meeting government operational requirements. When public servants note the need to increase the thresholds for NAFTA coverage, they are seeking a reduction in the NAFTA-required 40 days' public posting of competitive opportunities, rather than a change in the process requirements (as



already noted, the Agreement on Internal Trade, which is just as demanding, has broader coverage than the NAFTA.)

It appears that public servants would like to see a move to results-based procurement, using competencies, and capacities as key supplier selection criteria, and relying much less on complex product or service specifications. This change would reflect, be supported by, and equally require government recognition of procurement as more than a clerical position function. To that end, public servants would like to see recognition of procurement specialists as professionals, with a professional designation; and an external training process (university/college) for procurement specialists, that is consistent across the board.

The Task Force continues to seek more information from the public service, through a survey sent to all departments and agencies. Focusing on organizational rather than individual perspectives, this survey covers the full scope of procurement: from data on procurement activities; through defining effective procurement and what its objectives should be; to specific issues such as procurement to achieve socio-economic objectives; to possible directions for the future. However this survey was joined with similar inquiries for other government purposes; the responses have been delayed by technical problems, and as of mid-August the Task Force had not been able to start the analysis.

### **SOCIO-ECONOMIC OBJECTIVES**

It is widely accepted that government procurement is an appropriate vehicle to use to achieve the socio-economic objectives of government. The public sector is not unique in this regard. Many private sector procurement organizations recognize the value of working with “diversity suppliers”, even at a short-term price premium, to foster their development, reflecting a trend towards corporate social responsibility (and not incidentally providing market differentiation for competitive advantage.)

Canada’s federal government, as noted previously, has some 18 separate policies that seek to use procurement to achieve socio-economic objectives. For the Task Force, the key issue with regard to this is the ongoing debate as to which has and should have priority: a specific operational requirement of a department or agency, or a socio-economic objective. This debate is highlighted by the government’s Contracting Policy, which provides that:

“Government contracting shall be conducted in a manner that will:



- (a) stand the test of public scrutiny in matters of prudence and probity, facilitate access, encourage competition, and reflect fairness in the spending of public funds;
- (b) ensure the pre-eminence of operational requirements;
- (c) support long-term industrial and regional development and other appropriate national objectives, including aboriginal economic development;
- (d) comply with the government's obligations under the [trade agreements]."

The possible need to trade off, or conflict, between these objectives is readily apparent. There is the additional dimension of how much the government should pay to achieve socio-economic objectives using procurement; and who should pay. Although some maintain that using procurement to achieve socio-economic objectives does not cost, there is no evidence to substantiate this. In fact, the government does not have a broad source of data or mechanisms to measure the relationships between socio-economic and environmental policy and procurement, and the relative costs and benefits<sup>3</sup>. Further, the Task Force has sought this kind of information from several program departments that are responsible for specific socio-economic policy agendas, and been unable to find relevant data.

Given the lack of substantive information on results and costs in this area, the Task Force is focusing its efforts on identifying broad economic measurements in this field, rather than specifics of individual policies.

### AUDIT

The Task Force has not found a government-wide strategy for internal auditing of procurement. Internal audits/reviews since 1996/97 were for internal management use, and mainly considered compliance with established rules and processes. Identified problems and consequent recommendations for improvement covered a broad range of issues, such as: delegation of contract authorities; bid evaluation and contractor selection criteria in calls for bids; justification of decisions to not call for bids; clearer statements and carrying out of responsibilities related to contract administration/contract management; the need to capture better contract-related information, including better file documentation/file

---

<sup>3</sup> This analysis has to be in both directions – that is, the extent to which procurement decisions and actions support *or work against* other national objectives.

maintenance; compliance with Government Contracts Regulations and policies; linking expenditure information to related contracts; insufficient or non-documented demonstration of value for money; insufficient financial controls to check for over-payments and over-amendments; and the need for more training of procurement personnel.

The Task Force has also analyzed audits by eight departments of acquisition cards (since 1997/98.) Common observations related to the need for: increased use of acquisition cards (decrease cost of transactions); clarification of roles and responsibilities; increased training and awareness; monitoring programs and performance measurement; and better identification of new capital assets.

The Task Force also reviewed the more strategic perspectives in 23 audit reports since 1982 by the Auditor General (AG), an officer of Parliament whose mandate is to audit government operations and provide information that helps Parliament hold the government to account for its stewardship of public funds. The AG frequently notes a lack of clarity of roles and responsibilities in the various departments and agencies with procurement roles across the government, and has suggested that a key role for the common procurement service is increased screening/overview of requirements, inter alia to separate "wants" from "needs". Noting a need to ensure compliance with government policies and rules, and to ensure that activities pass the test of public scrutiny, the AG frequently comments on insufficient use of competition to meet government or public expectations<sup>4</sup>.

Another frequent concern of the AG is the need to improve performance reporting, to support conclusions about whether procurement performance is getting better or worse, or if desired objectives are being met; and to ensure that there is credible and relevant information needed to manage. Such improved reporting would allow the government to better deal with value for money issues (such as ensuring that pressures on the government to reduce its size and cost, and to demonstrate better results for money spent, are responded to with an appropriate balance between good results, due process and legal obligations).

---

<sup>4</sup> The Task Force notes in this regard a long-standing difference of opinion between the Auditor General and the government as to what constitutes "competition". For example, if the government openly and fairly advertises a requirement, and receives only one bid which meets the established criteria, in the view of the AG the process and resulting contract were not competitive.

The AG has also noted the need to provide enhanced recourse mechanisms for the supplier community; and improve cycle times (the time it takes to get suppliers in place, and to meet specific government operating needs.

## OTHER ISSUES

### Competition

It is a basic premise of public procurement, that open competition is **the** way to achieve best value in public procurement. On the other hand, no private sector company interviewed uses open competition. If open competition equals best value, then these corporations would seem to not be getting best value from their procurement – or, there is another approach through which government will get best value..

The Canadian definition of best value is “...*the combination of price, technical merit, and quality, as determined by the contracting authority prior to the bid solicitation and set out in the bid solicitation evaluation criteria, and which forms the basis of evaluation and negotiation between buyers and sellers to arrive at an acceptable basis for a purchase and sale.*” It makes no obvious provision for including in “best value” the achievement of other than procurement objectives. Indeed, the government procurement objective noted earlier provides a clear choice between ‘...*best value or...the optimal balance of overall benefits...*’

Companies say that they succeed through the careful cultivation, development and evolution of close working relationship with their suppliers. In the ‘normal’ public procurement environment of open competition, bid protest and risk aversion, this flexibility is difficult to achieve. Canada’s traditional approach to calling for bids, strongly influenced since 1994 (implementation of NAFTA) by the Canadian international Trade Tribunals view that open competition is the essence of government procurement, seems inconsistent, and needs to be reconsidered. It appears that open competition is not the best, or even the only, way to achieve best value. The question then is, is government seeking best value?

### Fairness

Another almost mantra of public procurement is the need and obligation to be “fair.” Again in the Canadian context, the Contracting Policy provides that “...*Government contracting shall be conducted in a manner that will...reflect fairness in the spending of public funds...*” What is not stated is fairness to whom, and how to measure it

The Task Force considers that this is an issue that requires considered analysis and thought. There are too many obvious conflicts between “fairness” to the various participants in procurement, to leave the operating definition up for individual judgment. Those participants and stakeholders need to know what “fair” means in the government procurement context, so that they can govern their activities accordingly.

### **Transparency**

Canadian federal procurement is rules-based. It is essential for integrity and transparency in the process for all stakeholders to have ready access to all of the rules that may apply to a particular situation. The Task Force has found that this is not the case. This conclusion has been supported by discussions with public service procurement staff, who cannot find needed information; find overlapping and sometimes different information and advice, or are expected and able to make decisions which can result in quite different procurement approaches in any given set of circumstances. In the view of the Task Force, it is not acceptable – it is not transparent - to expect either the procurement community, or the supplier community, to have to search for this key information.

### **Acquisition Renewal**

In 2003, PWGSC carried out an in-depth review of its common service procurement functions. The study confirmed that there are a number of areas in which there is significant room for improvement, and in particular the need to replace the large number of custom procurements with standard approaches. The response to that study is Acquisition Renewal, which incorporates and builds on initiatives such as:

- creation of the Government of Canada Marketplace (GoCM), an electronic service that will allow employees to purchase common commodities through readily available approved catalogues<sup>5</sup>;
- development of a broad commodity management framework, and specific commodity reviews to determine the most appropriate and effective way to procure specific commodities (initial reviews are being carried out for desktop computers, software, furniture); and

---

<sup>5</sup> It is easy to envisage the GoCM evolving into a single portal through which all departments could initiate any type of procurement action (from ordering against government-wide contracts, to selecting articles from approved catalogues, to initiating immediate competitions between pre-established suppliers, to starting complex custom procurements.)



- standardization of procurement instruments for low dollar value procurements.

### **Human Resources**

Public service work is increasingly complex and fast-paced; a vibrant public service is vital to the social, political and economic wellbeing of the country, and essential to ensure the quality of life of Canadians. However, within five years 21% of the procurement, materiel management and real property community will retire. Further, the Auditor General and internal audit reports have consistently criticized the procurement function in government – criticism often directed at managers seen to not know or care about procurement.

To some extent, these issues can be dealt with through effective training – to provide career opportunities and increase the attractiveness of the public service as an employer. There is a new Professional Development and Certification Program for the Procurement, Materiel Management and Real Property Community. Many departments have in-house training programs supported by their own personnel or private firms.

However, this training and certification is often optional for staff, and at this time completion of the Professional Development program is not a specific requirement to be a procurement specialist. This is comparable to practices in the private sector: companies interviewed acknowledged that training and professional qualifications were important, but there was no significant use of mandatory professional designations. In contrast, other countries place heavy emphasis on training and certification (the Task Force is assessing the approaches of the U.S., Australia, and U.K., and the Chartered Institute of Purchasing and Supply.)

Training, however, cannot deal with the growing demands of the government, and of the procurement community itself, for a more professional approach and recognition – demands that echo those from around the world.

### **Policies**

It has been “known” for some years (and confirmed by the Task Force in its dealings with procurement staff) that the policy framework for federal procurement is complex and not well understood. When procurement specialists have the needed knowledge, too often they work with operational staff who do not; who do not understand why procurement is carried out as it is; and who have unrealistic/impossible expectations.



The policy framework has evolved over many years, with many drivers including findings of the Canadian International Trade Tribunal, Auditor General Reports, internal audit reports, and certain problematic files that may have been symptomatic of weaknesses in the process or control framework.

The Treasury Board's Contracting Policy and its many appendices on various procurement-related topics is the primary procurement policy document. Departments can also develop their own policies and procedures provided there is no conflict with TB policies. The Supply Manual, developed for use by PWGSC as a common service organization, is one such example that tends to be used by other departments for their own procurement.

The Secretariat is in a Policy Suite Review in the context of other measures to strengthen public sector management. Task Force members are following the policy development process. Areas of policy that the Task Force has identified as currently lacking or in need of strengthening include:

- a government-wide vendor performance policy,
- a procurement risk management policy; and
- a policy on collection and reporting of relevant procurement data.

### **OTHER JURISDICTIONS**

The Task Force is examining the procurement approaches of other jurisdictions. While considerable information has been gathered, the analysis of individual jurisdictions, and comparative analysis (both between jurisdictions and against the Canadian context) is not sufficiently advanced to permit significant observations.

### **THE ACADEMIC PERSPECTIVE**

The Task Force has examined a cross-section of current information from 38 authoritative academic sources, seeking common themes, topics and issues found in current discussion and analysis and considered important by the international academic community; relationships to other data gathered, such as the private sector "as purchasers" interviews; validation of themes and issues identified by the Task Force's collective experience; and procurement topics to be used in future data gathering, consultation and reporting. While not exhaustive or complete, this review appears to represent current academic thought.

A more fulsome assessment of the academic perspective, with the appropriate citations and credits, is planned for the Task Force's final

report. In the interim, academic analysis of government and business procurement appears clearly to confirm the benefits of general “best practices” used by successful firms. There seems equally clear agreement, that to transform the government procurement structure into a strategic corporate activity that is effective and efficient, the procurement process must be well led and facilitated by clear roles and rules. Further, procurement should be a horizontal planning activity incorporated into the budgetary process for corporate operations. A commodity-based approach effectively and efficiently manages supply and demand, tailoring customer and supplier management practices according to commodity. Finally, it was no surprise to the Task Force to see academics insisting that sophisticated information management, performance measurement, and human resources are fundamental to professional procurement and continuous improvement.

## CONCLUSIONS

Canadian federal procurement is good – but there is significant potential for improvement to the federal approach to it and its management. Specifically, the Task Force believes that the government should:

- manage procurement on a government-wide basis;
- make it clear what procurement is to achieve, and at what price;
- establish clear roles and accountabilities for all stakeholders;
- base procurement approaches on commodity management;
- adopt a new approach to supplier relationships and development;
- support efficiency and effectiveness with an improved bid protest and dispute resolution approach;
- move to standardization and simplification;
- create streamlined processes and tools, and make their use mandatory;
- allocate and manage sufficient resources (skills, functions, and dollars) to ensure effective service delivery *for the government as a whole*; and
- ensure better government-wide procurement information.

In the next phase of its work, the Task Force will develop detailed findings, and assess the implications of those findings on government procurement. That in turn will lead to a set of specific proposals for action, which when published in early September will be used for broad consultations with the various stakeholders of Canadian procurement: taxpayers, politicians, suppliers, special interest groups, operational departments and agencies, central agencies, and the procurement community.

## ENDNOTES

---

<sup>i</sup> An Advance Contract Award Notice (ACAN) allows departments and agencies to post a notice, for no less than fifteen calendar days, indicating to the supplier community that it intends to award a good, service or construction contract to a pre-identified contractor. If no other supplier submits, during the posting period, a statement of capabilities that meet the requirements set out in the ACAN, the competitive requirements of the government's contracting policy have been met. If other potential suppliers submit statements of capabilities during the fifteen calendar day posting period, and meet the requirements set out in the ACAN, the department or agency must proceed to a full tendering process on either the government's electronic tendering service or through traditional means, in order to award the contract.

<sup>ii</sup> Canada is one of the few countries where one procurement organization handles civilian and military procurement.

<sup>iii</sup> Canada has enabled its trade agreement obligations through legislation. Traditionally, however, in the procurement context the trade agreements are referenced separate from the other Acts of Parliament.

<sup>v</sup> Thai, Khi V.; Public Procurement Re-Examined: Journal of Public Procurement, Volume 1, Issue 1, 9-50.

<sup>vi</sup> There are two significant qualifiers to these observations:

- (a) PWGSC publishes all of its contract awards, of every value, on an Internet site ([www.contractsCanada.gc.ca](http://www.contractsCanada.gc.ca)), on an ongoing basis: normally, any given contract award will appear on the site within 30 days of contract issue;
- (b) pursuant to a commitment made in its Budget of February 2004, the government is preparing to publish information on all contracts of over \$10,000, on one or more web sites. When implemented, this will increase the amount of information in the public domain. At time of writing, the Task Force awaited information as to whether this information will be available for general and ongoing analysis.



## Bibliography

- Accenture Government Executive Series. *High-Performance Strategies Sourcing: Reinventing Government Procurement*. USA: Accenture, 2004.
- Aguirre, DeAnne, Vinay Couto, Chris Disher and Gary Neilson. *Shared Services: Management Fad or Real Value?* USA: Booz, Allen & Hamilton Inc., 1998.
- Albrecht, Johan. "Policy instruments and incentives for environmental R&D: a market-driven approach". *Fondazione Eni Enrico Mattei*.1999.  
<http://www.feem.it/Feem/Pub/Publications/WPapers/WP1999-017.htm>>
- Allen, James. *Responsible Value Chain: What are you accountable for?* World Economic Forum Annual Meeting: Governors of the World Economic Forum for Food, Beverage, Retail and Consumer Goods, 22 January 2004.  
<http://www.bain.com/bainweb/PDFs/comments/Marketing/valuechainaccountability.pdf>>
- Alton, Sabrina "Understanding Government Procurement Liberalization in Canada and its Implications for the Federal Procurement Process" Master's thesis. Carleton University, 2004.
- Anderson, Helen and Johan Lilliecreutz. "The Challenge in Supply Chain Innovation." 19<sup>th</sup> Annual IMP Conf., Sept. 2003, Lugano.
- "Applications of the contingent valuation method in developing countries". *FAO Economic and Social Development Papers*. 2000. Food and Agriculture Organization of the United Nations Website. 30 Aug 2004.  
<http://www.fao.org/DOCREP/003/X8955E/x8955e01.htm>>



- Arrowsmith, Sue. "Public Procurement: An Appraisal of the Uncitral Model Law as a Global Standard." *International and Comparative Law Quarterly* 53 (Jan. 2004): 17-46.
- Atkinson, Paul, and Paul van den Norrd. *Managing Public Expenditure: Some Emerging Policy Issues and a Framework for Analysis*. 8 Feb 2001. OECD Economics Department Working Paper No. 285, ECO-WKP (2001) 11.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/31/39/1891839.pdf>>
- Australian Public Procurement and Construction Council. *National Procurement Reform Principles*. Deakin: Australian Procurement and Construction Council Inc., 2003.
- Bartels, Andrew. *Organizing The Procurement Function – What to Centralize, What to Decentralize*. Cambridge: Forrester Research, Inc., 2004.
- Beer, Michael and Nitin Nohria. "Cracking the Code of Change". *Harvard Business Review on Turnarounds*. Boston: Harvard Business School Press, 2001.
- "Best Practices in Procurement." *Achieving Supply Chain Excellence through Technology*. 7 Jan. 2004. & <http://www.ascet.com/documents.asp?dID#087>>
- "Buying Smart: State Procurement Saves Millions." *NASPO: National Association of State Procurement Officials*. 2 Jan. 2004.  
<http://www.naspo.org/whitepapers/buyingsmart.cfm>>
- CABINET. "Professional Services Review." Draft Discussion Topics. 13 Jan. 2004.
- Cali, James F. *TQM for Purchasing Management*. USA: McGraw-Hill Inc., 1993.
- Canada. *Background documents relating to the history of Supply and Service Canada*.

- Canada. Department of Defence Production. *Department of Defence Production: program review submission 1968-69*. Ottawa: Dept. of Defence Production, 1968.
- Canada. Department of Defence Production. *Reorganization of Defence Production: establishment review 1967-68*. Ottawa: Dept. of Supply and Services, 1968.
- Canada. Department of Defence Production. *Report to the Minister of Supply and Services on supply administration activities: paper no. 1 supply administration customers / Dept. of Supply and Services*. Ottawa: Dept. of Supply and Services, 1969.
- Canada. Department of Defence Production. *Report to Treasury Board on consolidation of government purchasing into Department of Supply & Services (DSS)*. Ottawa: Dept. of Supply & Services, 1970.
- Canada. Department of Supply and Services. *House of Commons debates relating to the history of the Department of Supply and Services Canada*. Ottawa: 1969.
- Canada. Department of Supply and Services. *Management of Government – Procurement*. Ottawa: Canadian Government Publishing Centre, 1986.
- Canada. House of Commons. *Government Contracting - Report of the Standing Committee on Government Operations*. Ottawa: Public Works and Government Services Canada – Publishing, 1997.
- Canada. House of Commons. *House of Commons debates relating to the history of the Department of Supply and Services Canada*. November 4, 1968.
- Canada. Privy Council Office. *Guide to Making Federal Acts and Regulations*. 2<sup>nd</sup> Ed. Ottawa: (2001): 21-31.

Canada. Purchase Consolidation Division, Purchasing, Planning & Control Branch.

*Report to Treasury Board on Consolidation of Government Purchasing into Department of Supply & Services (DSS).* Ottawa, 1970.

Canada. Public Service 2000. *Reports and Summaries of the Task Forces.* Ottawa: PS2000, 1990.

Canada. Royal Commission on Financial Management and Accountability. Lambert, Allen Thomas. *Recommendations of the Royal Commission on Financial Management and Accountability (Lambert Commission).* Ottawa: Auditor General of Canada, 1980.

Canada. Royal Commission on Financial Management. Lambert, Allen Thomas. *Progress Report of the Royal Commission on Financial Management and Accountability.* 1976.

Canada. Royal Commission on Government Organization, Vol. 1. *Management of the Public Service.* Ottawa: Queen's Printer, 1965.

Canada. Royal Commission on Government Organization, Vol. 2. *Supporting Services for Government.* Ottawa: Queen's Printer, 1969.

Canada. Royal Commission on Government Organization, Vol. 3. *Supporting Services for Government.* Ottawa: Queen's Printer, 1969.

Canada. Royal Commission on Government Organization, Vol. 5. *The Organization of the Government of Canada.* Ottawa: Queen's Printer, 1963.

Canada. Royal Commission on the Bren Machine Gun Contract. Davis, Henry Hague. *Report of the Royal Commission on the Bren Machine Gun Contract.* Ottawa: King's Printer, 1939.

- Canada. Task Force on Program Review. Neilson, E and E.H. Shelton. *Management of Government – Procurement- Spending Smarter*. 1984.
- Carson, Richard T. "Contingent Valuation: A User's Guide." *Environment, Science and Technology* 34.8 (2000):1413-1418. 3 Mar 2000. *Environment, Science and Technology Online*. 8 Apr. 2004.  
<http://www.pubs.acs.org/cgi-in/jtextd?esthag/34/8/html/es990728j.html>>
- Carson, Richard T., Nicholas E. Flores, and Norman F. Meade. "Contingent Valuation: Controversies and Evidence." *Environmental and Resource Economics* 19 (2001): 173-201.
- Carter, Craig R., Richard J. Auskalnis, and Carol L. Ketchum. "Purchasing from Minority Business Enterprises: Key Success Factors." *Journal of Supply Chain Management* 35.1 (1999): 28-32.
- Chambers, Catherine M, Paul E. Chambers, and John C. Whitehead. "Contingent Valuation of Quasi-Public Goods: Validity, Reliability, and Application to Valuing a Historic Site." *Department of Economics: 1996 Working Papers*. 1998. East Carolina University. <http://www.ecu.edu/econ/wp/96/ecu9614.pdf>>
- Chun, Clayton K.S. "ON THE CUSP OF TRANSFORMATION: THE DEFENSE INDUSTRIAL BASE." *Royal Military College*. Nov. 2002. National Defence.  
<http://www.rmc.ca/academic/poli-econ/idrm/papers/Chun-1.pdf>>
- Couto, Vinay, et al. *Getting Shared Services Right: Capturing the Promise*. USA: Booz, Allen & Hamilton Inc., 2000.
- Daviss, Bennett. "Profits from Principle." *The Futurist* 33.3 (Mar.1999): 28-33.

Deloitte & Touche. *Public Works and Government Services: a blueprint for the future of the review function*. Ottawa: Deloitte & Touche, 1994.

Denhardt, Kathryn G. *The Procurement Partnership Model: Moving to a Team-Based Approach*. USA: IBM Endowment for The Business of Government, 2003.

Dodgson, John, et al. *DTLR multi-criteria analysis manual*. Office of the Deputy Prime Minister.

[http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odp\\_m/about/documents/pdf/odp\\_maboutpdf608524.pdf](http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odp_m/about/documents/pdf/odp_maboutpdf608524.pdf)>

*Dollar-based Ecosystem Valuation Methods*. Ecosystem Valuation.

[www.ecosystemvaluation.org](http://www.ecosystemvaluation.org)>

Dosi, Cesare, and Michele Moretto. "Is Ecolabelling a Reliable Environmental Policy Measure?" *Working Papers in Economics (WoPEc)*. 8 Sept. 2004. NetEc – Washington University in St. Louis, Department of Economics.

<http://netec.wustl.edu/WoPEc/data/Papers/femfemwpa1999.9.html>>

Earley, John. "Green Procurement in Trade Policy." *North American Commission of Environmental Cooperation*. 20 May 2003. <http://www.cec.org/files/PDF/ECONOMY/green-procurement-in-trade%20Policyen.pdf>>

Edwards, Vernon J. *How to Evaluate Past Performance: A Best-Value Approach*. Second Ed. Washington: George Washington University, 1995.

Epstein, Richard A. "The Regrettable Necessity of Contingent Valuation". *Cultural Policy Center*. Feb. 2002. Cultural Policy Center at The University of Chicago. 8 Apr. 2004. <http://culturalpolicy.uchicago.edu/CVMPapers/Epstein.html>>



Erridge, Andrew. "Supply Chain Management and Public Procurement". *Modernising Procurement*. UK: National Audit Office, Oct. 1999.

Erridge, John, Ruth Fee and John McIlroy, Eds. *Best Practice in Procurement: Public and Private Sector Perspectives*. Aldershot: Gower Publishing Limited, 2001.

Erridge, Andrew, Ruth Fee and John McIlroy. *Best Procurement Practices*. U.K.: Gower Publishing Company, 2001.

*Essentials of Ecosystem Valuation*. Ecosystem Valuation.  
[www.ecosystemvaluation.org](http://www.ecosystemvaluation.org)

Fearon, Harold E., and Bill Bales. *Measures of Purchasing Effectiveness*. CAPS Research, 1997.

Fee, Ruth, Andrew Erridge, and Sean Hennigan. "SMEs and government purchasing in Northern Ireland: problems and opportunities." *European Business Review* 14.5 (2002): 326-334.

Feldman, Stephen W. *Government Contract Awards*. Egan: West Group, 2003.

Gansler, Jacques S. *Vision of the Government as a World Class Buyer: Major Procurement Issues*. USA: The Pricewaterhouse Coopers Endowment for the Business of Government, 2002.

Gershon, Peter. "Review of Civil Procurement in Central Government." United Kingdom: *H.M. Treasury*. Apr. 1999. 8 Jan. 2004.  
<http://archive.treasury.gov.uk/docs/1999/pgfinalr.html>

Gershon, Peter. "Releasing Resources to the front line: Independent Review of Public Sector Efficiency". United Kingdom: HM Treasury, July 2004.

<http://www.hm-treasury.gov.uk/media/B2C/11/efficiencyreview120704.pdf> >

Gray, Brian and Pat Thompson. "Federal government procurement & small business:

Opportunity or Opportunity lost?" *CFIB: Canadian Federation of Independent Businesses*.

[www.cfib.ca/research/reports/procrmnt.asp](http://www.cfib.ca/research/reports/procrmnt.asp)>

Gyarmati, David and Darrell Kyte. "Social Capital and Network Formation In The Community Employment Innovation Project (CEIP)." *Policy Research Initiative*.

27 Jul. 2004. <http://www.policyresearch.gc.ca/doclib/Gyarmati06042004.pdf>>

Harland, C.M., et al. *Government Reform and Public Procurement – Executive Report of*

*the First Workshop, International Research Study on Procurement*. Bath: Centre

for Research in Strategic Purchasing and Supply, University of Bath School of Management, 2004.

Harokopos, Kimberly A. *Transforming Government: Creating the New Defence*

*Procurement System*. USA: The Pricewaterhouse Coopers Endowment for the Business of Government, 2000.

Hartley, Keith. "The Economics of UK Procurement Policy." *Institute for Defence Resource Management*. Oct. 2002. National Defence.

<http://www.rmc.ca/academic/poli-econ/idrm/papers/Hartley-2.pdf>>

*Harvard Business Review on Turnarounds*. Boston: Harvard Business School Press, 2001.

Holvad, Torben. "Contingent Valuation Methods: Possibilities and Problems". *IDEAS*. 7 Sept. 2004. University of Connecticut, Department of Economics.

<http://ideas.repec.org/p/fem/femwpa/1999.7.html>>

Hough, Bernard F. *DND Acquisition Reform Guide*. Department of Defence: Feb. 1999.

*Improving Procurement on the Federal Government*. Sussex Circle Inc., 2001.

Iyogun, Paul. *Strategic Sourcing: A Survey of Canadian Companies*. Toronto:  
Purchasing Management Association of Canada, 1998.

Jacobson, Louis. "Green Giants." *National Journal: The Weekly on Politics and  
Government* 18 (8 May 1993): 1113-1116

Jones, Douglas S., and Clayton Utz. *International Public Procurement: Australia*. Edited by  
Dennis Campbell. Dobbs Ferry, NY: Oceana Publications, Inc., September 2003

Kelman, Steven. *Remaking Federal Procurement*. Working Paper No. 3. The John F.  
Kennedy School of Government.

Kelso, J. Clark. Management Memo on State Contract and Procurement Registration  
System (SCPRS). 12 May 2003.

Lawrence, Martin L. *Making Performance-Based Contracting Perform: What the  
Federal Government Can Learn from State and Local Governments*. USA: The  
Pricewaterhouse Coopers Endowment for the Business of Government, 2002.

Lawrence Martin L. *Determining a Level Playing Field for Public-Private Competition*.  
USA: The Pricewaterhouse Coopers Endowment for the Business of  
Government, 1999.

Lawther, Wendell C. *Contracting for the 21<sup>st</sup> Century: A Partnership Model*. USA: The  
Pricewaterhouse Coopers Endowment for the Business of Government, 2002.

*Leveraging Contract Data to Achieve Procurement Best Practices*. Edison: I-many Inc.

Linarelli, John, et al. "A Practical Guide for Assessing and Developing Public Procurement Programs to Assist SMEs." *International Trade Centre UNCTAD/WTO*. 1998.

<http://www.intracen.org/ipsms/tools/smepaper.pdf>>

Maciejewski, Debbie, ed. *Practix – Best Practices in Purchasing & Supply Chain Management* 5.3 (2002).

Markowski, Stefan and Peter Hall. "Defence Procurement and Industry Development – Some Lessons from Australia." *Institute for Defence Resource Management*. Dec. 2003. National Defence. <http://www.rmc.ca/academic/policon/idrm/papers/Markowski-Hall.pdf>>

Mastny, Lisa. "Purchasing Power - Harnessing Institutional Procurement for People and the Plant". Ed. Thomas Prugh. *Worldwatch Paper* 166 (2003): 5-19.

McCrudden, Christopher. "International Economic Law and the Pursuit of Human Rights: A Framework for discussion of the legality of 'selective-purchasing', laws under the WTO Government Procurement Agreement." *Journal of International Economic Law* (1999): 3-48.

McDonald, Alan. "Comparison Memos." E-mail to Task Force. 9 Feb. 2004.

McDonough, Lawrence. "The Industrial Structure of National Defence and Transaction Costs." Canadian Economics Association Annual Meeting, Ottawa. 31 May 2003.

McLellan, David Ross. *Canadian Government Procurement (Contracts)*. Ottawa, 1956.

McPoland, Fran. "Federal government procurement: It's working for recycling markets." *Resource Recycling* XV.9 (Sept 1996): 77-80.

Moore, Nancy, et al. *Implementing Best Purchasing and Supply Management Practices*.  
Santa Monica: RAND, 2002.

Morenberg, Paul. "Environmental Fraud by Government Contractors: A New Application  
of the False Claims Act." *Environmental Affairs* 22.593 (1995): 623-669

NASPO. *State & Local Government Purchasing Principles & Practices*. Lexington:  
NASPO, 2001.

National Audit Office. *Getting value for money from procurement: how auditors can  
help*. Office of Government Commerce.  
<http://www.ogc.gov.uk/sdtoolkit/reference/ogclibrary/procurement/vfmprocurementguide.pdf>

Noonan, Doug. *Contingent Valuation Studies in the Arts and Culture: An Annotated  
Bibliography*. The Cultural Policy Center: 2002.

Office of Government Commerce. *Value for Money Measurement*. OGC, 2003.

Öler, Matthias (Schramm & Partner, Vienna, Austria). *International Public Procurement:  
European Union*. Edited by Dennis Campbell. Dobbs Ferry, NY: Oceana  
Publications, Inc., April 2003.

Organisation for Economic Co-operation and Development. *Greener Public Purchasing:  
Issues and Practical Solutions*. 2000.

Parker, Robin. "Squaring patriotism with best value." *Supply Management .com*. 4 Sept  
2003. [www.supplymanagement.co.uk/EDIT/SML2newsitems.asp?id8611](http://www.supplymanagement.co.uk/EDIT/SML2newsitems.asp?id8611)



Pegnato, Joseph A. "Assessing Federal Procurement Reform: Has the Procurement Pendulum Stopped Swinging?" *Journal of Public Procurement* (2003): 146-175.

"Procurement Reform – The Road Ahead for the Government of Canada." *Treasury Board of Canada Secretariat*. 18 Jan. 2001. 20 Jan. 2004. <http://www.tbs-sct.gc.ca/cmp/procref/ppte.asp>>

"PROJECT ON STRATEGIC REVIEW AND REFORM: CANADA COUNTRY PAPER". *Government of the Future, Getting from Here to There Symposium, Paris 14-15 Sept. 1999*. 8 Jun. 2001. Organisation for Economic Co-operation and Development. <http://www1.oecd.org/puma/strat/symposium/Canada.pdf>>

"Public Service as an Employer of Choice." *OECD Observer* Jun. 2002.

PUMA: Public Management and Governance. *Policy Brief 2: Best Practice Guidelines for Contracting Out Government Services*. Paris: OECD – PUMA, 1997.

Queensland Purchasing. *Procurement Management Development Project: Department X*.

Queensland Purchasing. *Procurement Management Development Project: Purchasing Processes and Efficiencies*. Sept. 2002.

Rees, Peter, and Joanna Kern (Norton Rose, London, England). *International Public Procurement: United Kingdom*. Edited by Dennis Campbell. Dobbs Ferry, NY: Oceana Publications, Inc., September 2003.

Rodriguez, Justine Farr. "Achieving Effective Performance Integration in Government." The Performance Institute. 19 Nov. 2001.

- Ruggeri, G.C., D. Van Wart, and R. Howard. "The Redistributive Impact of Government Spending in Canada." *Public Finance Finances publiques* 2.49 (1994) : 212-243.
- Sawyer, Dave. *Valuing Local Environments: A Resource Guide Book*. Ed. Yves Bourassa. Ottawa: Gardner Pinfold Consulting Economists, 2001.
- Schacter, Mark, and Elder C. Marques. *Altruism, Opportunism and Points in Between: Trends in Corporate Social Responsibility*. Ottawa: Institute on Governance, 2000.
- Schooner, Steven L. "Fear of Oversight: the Fundamental Failure of Business-like Government". *AU Law Review* 50.3 (2001).
- Schulich School of Business, York University*. <http://www.schulich.yorku.ca> >
- Shortliffe Report*. Sussex Circle Inc., 2001.
- Sisler, Michelle, Lee Ann Pope, and Chris Walls. *Naspo Survey of State & Local Government Purchasing Practices*. Lexington: NASPO, 2001.
- Smeltzer, Larry R. "Conditions That Create Influence For Purchasing In Corporate Strategic Planning." *CAPS Research*. 1997. Center for Advanced Purchasing Studies. <http://www.capsresearch.org/publications/pdfs-public/smeltzer1997.htm>>
- "Social Capital: Building on a Network-Based Approach." *Policy Research Initiative*. 16 Dec. 2003. [http://policyresearch.gc.ca/page.asp?pagenm&socialCapital\\_BNBA](http://policyresearch.gc.ca/page.asp?pagenm&socialCapital_BNBA)>
- "Social Return on Investment Methodology: Analysing the Value of Social Purpose Enterprise Within a Social Return on Investment Framework." *REDF: The Roberts Enterprise Development Fund (REDF)*. 2001. [www.redf.org](http://www.redf.org)>

“South Africa’s R30 billion Weapons Procurement Programme: OFFSETS, an invitation to corruption in a country desperate for socio-economic development.” *Coalition for Defence Alternatives*. 20 Jan. 2004. <[www.quaker.org/capeto\\_wn/cda/cda0500.htm](http://www.quaker.org/capeto_wn/cda/cda0500.htm)>

Stimson, Judith, A. *Supplier Selection*. West Palm Beach: PT Publications, Inc., 1998.

*Strengthening Procurement Capacities in Developing Countries*. OECD/DAC – World Bank Roundtable, 22-23 Jan. 2003.

Svedsäter, Henrik. “Economic Valuation of the Environment: How Citizens Make Sense of Contingent Valuation Questions.” *University of Crete, Faculty of Social Sciences*. 10 Sept. 2004.  
<[http://www.soc.uoc.gr/calendar/2000E\\_AERE/papers/PDF/A3-Svedsater.pdf](http://www.soc.uoc.gr/calendar/2000E_AERE/papers/PDF/A3-Svedsater.pdf)>

Thai, V. Khi, ed. *Journal of Public Procurement* 1.1 (2001), 2.1 (2002), 3.3 (2003) & 16.1 (2004)

Thai, Khi and Rob Lloyd. Personal Interviews. 5 May 2004.

“The Big Three Compared.” *Women’s Wear Daily* 9 Jan. 2004. Bain & Company.  
<<http://www.bain.com/bainweb/publications/publicationsdetail.asp?id=4647&menuurl=publicationsresults.asp>>

*The Laurier Institute, Wilfred Laurier University*.  
<<http://www.wlu.ca/wwwsbe/sbe2000/html/laurierinstitute.html>>

“The OECD Guidelines for Multinational Enterprises.” *OECD Observer* Jun. 2003.

- "The Procurement Excellence Pilot: A simplified review system for Procurement Organisations." *Office of Government Commerce*. 26 Aug. 2004.  
[http://www.ogc.gov.uk/embedded\\_ object.asp?docid838 >](http://www.ogc.gov.uk/embedded_object.asp?docid838)
- Ticol, David. "It makes cents to be socially responsible." *Globe and Mail*. 13 Feb. 2003.
- Tonkin, Christine M. *Public Procurement Management Model and Assessment Instrument*. May, 2004.
- Twersky, Fay. *An Information OASIS: The Design and Implementation of Comprehensive and Customized Client Information and Tracking Systems*. The Roberts Enterprise Development Fund, 2001.
- United Kingdom. National Audit Office. "Getting value for money from procurement – how auditors can help."
- United Kingdom. National Audit Office. *Improving Procurement: Progress by the Office of Government Commerce in improving departments' capability to procure cost-effectively*. HC 361-I Session 2003-2004: 12 March 2004.
- United Kingdom. Office of Government Commerce. "Making a Difference' Reducing Bureaucracy in Central Civil Government Procurement." Dec. 2003.
- United Kingdom Treasury and Cabinet Office. *Efficiency in Civil Government Procurement*. UK: 1998.
- "United Nations Development Programme." *LAPSO: Inter-Agency Procurement Services Office*. [http://www.iapso.org/supplying/UNDP.asp>](http://www.iapso.org/supplying/UNDP.asp)
- United States. Department of State. *Capital Planning and Investment Control (CPIC) Program Guide*. USA: 2003.

United States. Executive Office of the President & The Office of Management and Budget. *Planning, Budgeting, Acquisition, and Management of Capital Assets*. Circular No. A-11, Part 7. Washington: 2003.

United States General Accounting Office. *Procurement Reform: How Selected Countries Perform Certain GSA Activities*. Washington: General Accounting Office, 1999.

Van Mieghem, Timothy. *Implementing Supplier Partnerships*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1995.

Varkaris, Costas. *A History of Supply Services in Canada*. Ottawa: Dept. of Supply and Services, 1989.

Whitehead, John C. *A Practitioner's Primer on Contingent Valuation*. April 2000.  
<http://www.ecu.edu/econ/wp/00/ecu0008.pdf>

Worthington, Robert C. *Report on the Canadian International Trade Tribunal and Federal Government Procurement: "Problems and Solutions"*. Vancouver: Worthington and Associated Ltd., 2004.

Worthington, Robert C. *Report on Government Procurement: The Australian Model, the European Model, the United Kingdom Model, The Canadian Model*. (Prepared for the Parliamentary Secretary's Task Force on the Government-wide Review of Procurement). Vancouver. October 2004.







United States. Executive Office of the President & The Office of Management and Budget. *Planning, Budgeting, Acquisition, and Management of Capital Assets*. Circular No. A-11, Part 7. Washington: 2003.

United States General Accounting Office. *Procurement Reform: How Selected Countries Perform Certain GSA Activities*. Washington: General Accounting Office, 1999.

Van Mieghem, Timothy. *Implementing Supplier Partnerships*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1995.

Varkatis, Costas. *A History of Supply Services in Canada*. Ottawa: Dept. of Supply and Services, 1989.

Whitehead, John C. *A Practitioner's Primer on Contingent Valuation*. April 2000. <http://www.ecu.edu/econ/wp/00/ecu0008.pdf>

Worthington, Robert C. *Report on the Canadian International Trade Tribunal and Federal Government Procurement: "Problems and Solutions"*. Vancouver: Worthington and Associated Ltd., 2004.

Worthington, Robert C. *Report on Government Procurement: The Australian Model, the European Model, the United Kingdom Model, The Canadian Model*. Prepared for the Parliamentary Secretary's Task Force on the Government-wide Review of Procurement). Vancouver. October 2004.

APPENDICE D

“The Procurement Excellence Pilot: A simplified review system for Procurement Organisations.” *Office of Government Commerce*. 26 Aug. 2004. <[http://www.ogc.gov.uk/embdedded\\_object.asp?docid=838](http://www.ogc.gov.uk/embdedded_object.asp?docid=838)>.

Ticol, David. “It makes cents to be socially responsible.” *Globe and Mail*. 13 Feb. 2003.

Tonkin, Christine M. *Public Procurement Management Model and Assessment Instrument*. May, 2004.

Twersky, Fay. *An Information OASIS: The Design and Implementation of Comprehensive and Customized Client Information and Tracking Systems*. The Roberts Enterprise Development Fund, 2001.

United Kingdom. National Audit Office. “Getting value for money from procurement – how auditors can help.”

United Kingdom. National Audit Office. *Improving Procurement: Progress by the Office of Government Commerce in improving departments' capability to procure cost-effectively*. HC 361-I Session 2003-2004: 12 March 2004.

United Kingdom. Office of Government Commerce. “‘Making a Difference’ Reducing Bureaucracy in Central Civil Government Procurement.” Dec. 2003.

United Kingdom Treasury and Cabinet Office. *Efficiency in Civil Government Procurement*. UK. 1998.

“United Nations Development Programme.” *LAPSO: Inter-Agency Procurement Services Office*. <<http://www.lapso.org/supplying/UNDP.asp>>.

United States. Department of State. *Capital Planning and Investment Control (CPIC) Program Guide*. USA. 2003.

APPENDICE D

“South Africa’s R30 billion Weapons Procurement Programme: OFFSETS, an invitation to corruption in a country desperate for socio-economic development.” *Coalition for Defence Alternatives*. 20 Jan. 2004. <www.wquaker.org/capetown/cda/cda0500.htm>.

Stimson, Judith, A. *Supplier Selection*. West Palm Beach: PT Publications, Inc., 1998.

*Strengthening Procurement Capacities in Developing Countries*. OECD/DAC – World Bank Roundtable, 22-23 Jan. 2003.

Svedsäter, Henrik. “Economic Valuation of the Environment: How Citizens Make Sense of Contingent Valuation Questions.” *University of Crete, Faculty of Social Sciences*. 10 Sept. 2004.

<http://www.soc.uoc.gr/calendar/2000EABRE/papers/PDF/A3-Svedsater.pdf>.

Thai, V. Khi, ed. *Journal of Public Procurement* 1.1 (2001), 2.1 (2002), 3.3 (2003) & 16.1 (2004)

Thai, Khi and Rob Lloyd. Personal Interviews. 5 May 2004.

“The Big Three Compared.” *Women’s Wear Daily* 9 Jan. 2004. Bain & Company.

<http://www.bain.com/bainweb/publications/publications\_detail.asp?id=14647&menu\_url=publications\_results.asp>.

*The Lanier Institute, Wilfred Lanier University*.

<http://www.wlu.ca/~wwwsbc/sbc2000/html/lanier\_institute.html>.

“The OECD Guidelines for Multinational Enterprises.” *OECD Observer* Jun. 2003.



Ruggeri, G.C., D. Van Wart, and R. Howard, "The Redistributonal Impact of Government Spending in Canada," *Public Finance Finances publiques* 2.49 (1994) : 212-243.

Sawyer, Dave, *Valuing Local Environments: A Resource Guide Book*. Ed. Yves Bourassa. Ottawa: Gardner Pinfold Consulting Economists, 2001.

Schacter, Mark, and Eldor C. Marques, Altruism, Opportunism and Points in Between: Trends in Corporate Social Responsibility. Ottawa: Institute on Governance, 2000.

Schooner, Steven L, "Fear of Oversight: the Fundamental Failure of Business-like Government", *AU Law Review* 50.3 (2001).

Schulich School of Business, York University. <<http://www.schulich.yorku.ca>>.

*Shortliffe Report*. Sussex Circle Inc., 2001.

Sisler, Michelle, Lee Ann Pope, and Chris Walls. *Naspo Survey of State & Local Government Purchasing Practices*. Lexington: NASPO, 2001.

Smeltzer, Larry R. "Conditions That Create Influence For Purchasing In Corporate Strategic Planning." *CAP5 Research*. 1997. Center for Advanced Purchasing Studies. <<http://www.capsresearch.org/publications/pdfs-public/smeltzer1997.htm>>.

"Social Capital: Building on a Network-Based Approach." *Policy Research Initiative*. 16 Dec. 2003. <[http://policyresearch.gc.ca/page.asp?pagenm=Social\\_Capital\\_BNBA](http://policyresearch.gc.ca/page.asp?pagenm=Social_Capital_BNBA)>.

"Social Return on Investment Methodology: Analysing the Value of Social Purpose Enterprise Within a Social Return on Investment Framework." *REDF: The Roberts Enterprise Development Fund (REDF)*. 2001. <[www.redf.org](http://www.redf.org)>.

Pegnato, Joseph A., "Assessing Federal Procurement Reform: Has the Procurement Pendulum Stopped Swinging?" *Journal of Public Procurement* (2003): 146-175.

"Procurement Reform – The Road Ahead for the Government of Canada." *Treasury Board of Canada Secretariat*, 18 Jan. 2001, 20 Jan. 2004. <[http://www.tbs-sct.gc.ca/cmp/procref/ppt\\_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/cmp/procref/ppt_e.asp)>.

"PROJECT ON STRATEGIC REVIEW AND REFORM: CANADA COUNTRY PAPER". *Government of the Future, Getting from Here to There Symposium, Paris 14-15 Sept. 1999*, 8 Jun. 2001. <<http://www1.oecd.org/puma/strat/symposium/Canada.pdf>>.

"Public Service as an Employer of Choice." *OECD Observer* Jun. 2002.

PUMA: Public Management and Governance. *Policy Brief 2: Best Practice Guidelines for Contracting Out Government Services*. Paris: OECD – PUMA, 1997.

Queensland Purchasing. *Procurement Management Development Project: Department X. Processes and Efficiencies*. Sept. 2002.

Rees, Peter, and Joanna Kern (Norton Rose, London, England). *International Public Procurement: United Kingdom*. Edited by Dennis Campbell. Dobbs Ferry, NY: Oceana Publications, Inc., September 2003.

Rodriguez, Justine Farr. "Achieving Effective Performance Integration in Government." The Performance Institute, 19 Nov. 2001.

Moore, Nancy, et al. *Implementing Best Purchasing and Supply Management Practices*.

Santa Monica: RAND, 2002.

Morenberg, Paul. "Environmental Fraud by Government Contractors: A New Application of the False Claims Act." *Environmental Affairs* 22.593 (1995): 623-669

NASPO. *State & Local Government Purchasing Principles & Practices*. Lexington: NASPO, 2001.

National Audit Office. *Getting value for money from procurement: how auditors can*

*help*. Office of Government Commerce.

<[http://www.ogc.gov.uk/sdtoolkit/reference/ogc\\_library/procurement/vimprocurmentguide.pdf](http://www.ogc.gov.uk/sdtoolkit/reference/ogc_library/procurement/vimprocurmentguide.pdf)>.

Noonan, Doug. *Contingent Valuation Studies in the Arts and Culture: An Annotated Bibliography*. The Cultural Policy Center, 2002.

Office of Government Commerce. *Value for Money Measurement*. OGC, 2003.

Ohler, Mathias (Schramm & Partner, Vienna, Austria). *International Public Procurement: European Union*. Edited by Dennis Campbell. Dobbs Ferry, NY: Oceana Publications, Inc., April 2003.

Organisation for Economic Co-operation and Development. *Greener Public Purchasing: Issues and Practical Solutions*. 2000.

Parker, Robin. "Squaring patriotism with best value." *Supply Management.com*. 4 Sept 2003. <[www.supplymanagement.co.uk/EDIT/SM\\_L2\\_news\\_items.asp?id=8611](http://www.supplymanagement.co.uk/EDIT/SM_L2_news_items.asp?id=8611)>.

*Leveraging Contract Data to Achieve Procurement Best Practices*. Edison: I-many Inc.

Linarrelli, John, et al. "A Practical Guide for Assessing and Developing Public Procurement Programs to Assist SMEs." *International Trade Centre UNCTAD/WTO*. 1998.  
<<http://www.intracen.org/ipsms/tools/smepaper.pdf>>.

Maciejewski, Debbie, ed. *Pratix – Best Practices in Purchasing & Supply Chain Management 5.3* (2002).

Markowski, Stefan and Peter Hall. "Defence Procurement and Industry Development – Some Lessons from Australia." *Institute for Defence Resource Management*. Dec. 2003.  
National Defence. <<http://www.rm.ca/academic/poli-econ/idrm/papers/Markowski-Hall.pdf>>.

Mastny, Lisa. "Purchasing Power - Harnessing Institutional Procurement for People and the Planet". Ed. Thomas Prugh. *Worldwatch Paper 166* (2003): 5-19.

McCrudden, Christopher. "International Economic Lay and the Pursuit of Human Rights: A Framework for discussion of the legality of 'selective-purchasing', laws under the WTO Government Procurement Agreement." *Journal of International Economic Law* (1999): 3-48.

McDonald, Alan. "Comparison Memos." E-mail to Task Force. 9 Feb. 2004.

McDonough, Lawrence. "The Industrial Structure of National Defence and Transaction Costs." Canadian Economics Association Annual Meeting, Ottawa. 31 May 2003.

McLellan, David Ross. *Canadian Government Procurement (Contracts)*. Ottawa, 1956.

McPoland, Fran. "Federal government procurement: It's working for recycling markets." *Resource Recycling XV*.9 (Sept 1996): 77-80.

APPENDICE D

Hough, Bernard F. *DND Acquisition Reform Guide*. Department of Defence: Feb. 1999.

*Improving Procurement on the Federal Government*. Sussex Circle Inc., 2001.

Iyogun, Paul. *Strategic Sourcing: A Survey of Canadian Companies*. Toronto: Purchasing Management Association of Canada, 1998.

Jacobson, Louis. "Green Giants." *National Journal: The Weekly on Politics and Government* 18 (8 May 1993): 1113-1116

Jones, Douglas S., and Clayton Utz. *International Public Procurement*. Edited by Dennis Campbell. Dobbs Ferry, NY: Oceana Publications, Inc., September 2003

Kelman, Steven. *Making Federal Procurement*. Working Paper No. 3. The John F. Kennedy School of Government.

Kelso, J. Clark. Management Memo on State Contract and Procurement Registration System (SCPRS). 12 May 2003.

Lawrence, Martin L. *Making Performance-Based Contracting Perform: What the Federal Government Can Learn from State and Local Governments*. USA: The Pricewaterhouse Coopers Endowment for the Business of Government, 2002.

Lawrence Martin L. *Determining a Level Playing Field for Public-Private Competition*. USA: The Pricewaterhouse Coopers Endowment for the Business of

Government, 1999.

Lawther, Wendell C. *Contracting for the 21<sup>st</sup> Century: A Partnership Model*. USA: The

Pricewaterhouse Coopers Endowment for the Business of Government, 2002.



Gershon, Peter. "Releasing Resources to the front line: Independent Review of Public Sector Efficiency". United Kingdom: HM Treasury, July 2004.  
< [http://www.hm-treasury.gov.uk/media/B2C/11/efficiency\\_review120704.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/media/B2C/11/efficiency_review120704.pdf) >  
Gray, Brian and Pat Thompson. "Federal government procurement & small business: Opportunity or Opportunity lost?" CFIB: *Canadian Federation of Independent Businesses*. <  
<[www.cfib.ca/research/reports/proccmnt.asp](http://www.cfib.ca/research/reports/proccmnt.asp)>.

Gyarmati, David and Darrell Kye. "Social Capital and Network Formation In The Community Employment Innovation Project (CEIP)." *Policy Research Initiative*. 27 Jul. 2004. <[http://www.policyresearch.gc.ca/doclib/Gyarmati\\_0604\\_2004.pdf](http://www.policyresearch.gc.ca/doclib/Gyarmati_0604_2004.pdf)>.

Harland, C.M., et al. *Government Reform and Public Procurement – Executive Report of the First Workshop, International Research Study on Procurement*. Bath: Centre for Research in Strategic Purchasing and Supply, University of Bath School of Management, 2004.

Harokopos, Kimberly A. *Transforming Government: Creating the New Defence Procurement System*. USA: The Pricewaterhouse Coopers Endowment for the Business of Government, 2000.

Harley, Keith. "The Economics of UK Procurement Policy." *Institute for Defence Resource Management*. Oct. 2002. National Defence.

<<http://www.rm.ca/academic/poli-econ/ldm/papers/Harley-2.pdf>>.

*Harvard Business Review on Turnarounds*. Boston: Harvard Business School Press, 2001.

Holvad, Torben. "Contingent Valuation Methods: Possibilities and Problems". *IDEAS*. 7 Sept. 2004. University of Connecticut, Department of Economics.  
<<http://ideas.repec.org/p/fem/femwpa/1999.7.html>>.

APPENDICE D

Erridge, Andrew. "Supply Chain Management and Public Procurement". *Modernizing*

*Procurement*. UK: National Audit Office, Oct. 1999.

Erridge, John, Ruth Fee and John Mellroy, Eds. *Best Practice in Procurement: Public and Private Sector Perspectives*. Aldershot: Gower Publishing Limited, 2001.

Erridge, Andrew, Ruth Fee and John Mellroy. *Best Procurement Practices*. U.K.: Gower Publishing Company, 2001.

*Essentials of Ecosystem Valuation*. Ecosystem Valuation.  
<[www.ecosystemvaluation.org](http://www.ecosystemvaluation.org)>.

Featron, Harold E., and Bill Bales. *Measures of Purchasing Effectiveness*. CAPS Research, 1997.

Fee, Ruth, Andrew Erridge, and Sean Hennigan. "SMEs and government purchasing in Northern Ireland: problems and opportunities." *European Business Review* 14.5 (2002): 326-334.

Feldman, Stephen W. *Government Contract Awards*. Egan: West Group, 2003.

Gansler, Jacques S. *Vision of the Government as a World Class Buyer: Major Procurement Issues*. USA: The Pricewaterhouse Coopers Endowment for the Business of Government, 2002.

Gershon, Peter. "Review of Civil Procurement in Central Government." United Kingdom: *H.M. Treasury*. Apr. 1999. 8 Jan. 2004.

<<http://archive.treasury.gov.uk/docs/1999/pgfnaltr.html>>.

- Deloitte & Touche. *Public Works and Government Services: a blueprint for the future of the review function*. Ottawa: Deloitte & Touche, 1994.
- Denhardt, Kathryn G. *The Procurement Partnership Model: Moving to a Team-Based Approach*. USA: IBM Endowment for The Business of Government, 2003.
- Dodgson, John, et al. *DTLR multi-criteria analysis manual*. Office of the Deputy Prime Minister.
- <[http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm\\_about/documents/pdf/odpm\\_about\\_pdf\\_608524.pdf](http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_about/documents/pdf/odpm_about_pdf_608524.pdf)>.
- Dollar-based Ecosystem Valuation Methods*. Ecosystem Valuation. <[www.ecosystemvaluation.org](http://www.ecosystemvaluation.org)>.
- Dosi, Cesare, and Michele Moretto. "Is Ecolabelling a Reliable Environmental Policy Measure?" *Working Papers in Economics (WoPEc)*. 8 Sept. 2004. NetEc – Washington University in St. Louis, Department of Economics. <<http://netec.wustl.edu/WoPEc/data/Papers/femfemwpa1999.9.html>>.
- Earley, John. "Green Procurement in Trade Policy." *North American Commission of Environmental Cooperation*. 20 May 2003. <[http://www.ccc.org/files/PDF/ECONOMY/green-procurement-in-trade%20Policy\\_en.pdf](http://www.ccc.org/files/PDF/ECONOMY/green-procurement-in-trade%20Policy_en.pdf)>.
- Edwards, Vernon J. *How to Evaluate Past Performance: A Best-Value Approach*. Second Ed. Washington: George Washington University, 1995.
- Epstein, Richard A. "The Regrettable Necessity of Contingent Valuation". *Cultural Policy Center*. Feb. 2002. Cultural Policy Center at The University of Chicago. 8 Apr. 2004. <<http://culturalpolicy.uchicago.edu/CVMPapers/Epstein.html>>.

APPENDICE D

- Canada, Task Force on Program Review. Neilson, E and E.H. Shelton. *Management of Government – Procurement- Spending Smarter*. 1984.
- Carlson, Richard T. "Contingent Valuation: A User's Guide." *Environment, Science and Technology* 34:8 (2000):1413-1418. 3 Mar 2000. *Environment, Science and Technology Online*. 8 Apr. 2004.
- < <http://www.pubs.acs.org/cgi-in/jtexid?esthag/34/8/html/es990728j.html>>.
- Carlson, Richard T., Nicholas F. Flores, and Norman F. Meade. "Contingent Valuation: Controversies and Evidence." *Environmental and Resource Economics* 19 (2001): 173-201.
- Carter, Craig R., Richard J. Auskalis, and Carol L. Ketchum. "Purchasing from Minority Business Enterprises: Key Success Factors." *Journal of Supply Chain Management* 35:1 (1999): 28-32.
- Chambers, Catherine M, Paul E. Chambers, and John C. Whitehead. "Contingent Valuation of Quasi-Public Goods: Validity, Reliability, and Application to Valuing a Historic Site." *Department of Economics: 1996 Working Papers*. 1998. East Carolina University. <<http://www.ecu.edu/econ/wp/96/ecu9614.pdf>>.
- Chun, Clayton K.S. "ON THE CUSP OF TRANSFORMATION: THE DEFENSE INDUSTRIAL BASE." *Royal Military College*. Nov. 2002. National Defence.
- <<http://www.rmcc.ca/academic/poli-econ/ldm/papers/Chun-1.pdf>>.
- Couto, Vinay, et al. *Getting Shared Services Right: Capturing the Promise*. USA: Booz, Allen & Hamilton Inc., 2000.
- Daviss, Bennett. "Profits from Principle." *The Futurist* 33:3 (Mar.1999): 28-33.

APPENDICE D

Canada. Purchase Consolidation Division, Purchasing, Planning & Control Branch.  
*Report to Treasury Board on Consolidation of Government Purchasing into Department of Supply  
 & Services (DSS)*. Ottawa, 1970.  
 Canada. Public Service 2000. *Reports and Summaries of the Task Forces*. Ottawa:  
 PS2000, 1990.

Canada. Royal Commission on Financial Management and Accountability. Lambert, Allen Thomas.  
*Recommendations of the Royal Commission on Financial  
 Management and Accountability (Lambert Commission)*. Ottawa: Auditor  
 General of Canada, 1980.

Canada. Royal Commission on Financial Management. Lambert, Allen Thomas.  
*Progress Report of the Royal Commission on Financial Management and Accountability*. 1976.  
 Canada. Royal Commission on Government Organization, Vol. 1. *Management of the  
 Public Service*. Ottawa: Queen's Printer, 1965.

Canada. Royal Commission on Government Organization, Vol. 2. *Supporting Services  
 for Government*. Ottawa: Queen's Printer, 1969.  
 Canada. Royal Commission on Government Organization, Vol. 3. *Supporting Services  
 for Government*. Ottawa: Queen's Printer, 1969.

Canada. Royal Commission on Government Organization, Vol. 5. *The Organization of  
 the Government of Canada*. Ottawa: Queen's Printer, 1963.

Canada. Royal Commission on the Bren Machine Gun Contract. Davis, Henry Hague.  
*Report of the Royal Commission on the Bren Machine Gun Contract*. Ottawa:  
 King's Printer, 1939.



APPENDICE D

Canada. Department of Defence Production. *Department of Defence Production: program review submission 1968-69*. Ottawa: Dept. of Defence Production, 1968.

Canada. Department of Defence Production. *Reorganization of Defence Production: establishment review 1967-68*. Ottawa: Dept. of Supply and Services, 1968.

Canada. Department of Defence Production. *Report to the Minister of Supply and Services on supply administration activities: paper no. 1 supply administration*

*customers / Dept. of Supply and Services*. Ottawa: Dept. of Supply and Services, 1969.

Canada. Department of Defence Production. *Report to Treasury Board on consolidation of government purchasing into Department of Supply & Services (DSS)*. Ottawa: Dept. of Supply & Services, 1970.

Canada. Department of Supply and Services. *House of Commons debates relating to the history of the Department of Supply and Services Canada*. Ottawa: 1969.

Canada. Department of Supply and Services. *Management of Government – Procurement*. Ottawa: Canadian Government Publishing Centre, 1986.

Canada. House of Commons. *Government Contracting - Report of the Standing Committee on Government Operations*. Ottawa: Public Works and Government Services Canada – Publishing, 1997.

Canada. House of Commons. *House of Commons debates relating to the history of the Department of Supply and Services Canada*. November 4, 1968.

Canada. Privy Council Office. *Guide to Making Federal Acts and Regulations*. 2<sup>nd</sup> Ed. Ottawa: (2001): 21-31.

- Arrowsmith, Sue. "Public Procurement: An Appraisal of the Uncitral Model Law as a Global Standard." *International and Comparative Law Quarterly* 53 (Jan. 2004): 17-46.
- Atkinson, Paul, and Paul van den Noord. *Managing Public Expenditure: Some Emerging Policy Issues and a Framework for Analysis*. 8 Feb 2001. OECD Economics Department Working Paper No. 285, ECO-WKP (2001) 11. <<http://www.oecd.org/dataoecd/31/39/1891839.pdf>>
- Australian Public Procurement and Construction Council. *National Procurement Reform Principles*. Deakin: Australian Procurement and Construction Council Inc., 2003.
- Bartels, Andrew. *Organizing The Procurement Function – What to Centralize, What to Decentralize*. Cambridge: Forrester Research, Inc., 2004.
- Bier, Michael and Nitin Nohria. "Cracking the Code of Change". *Harvard Business Review on Turnarounds*. Boston: Harvard Business School Press, 2001.
- "Best Practices in Procurement." *Achieving Supply Chain Excellence through Technology*. 7 Jan. 2004. <[http://www.ascet.com/documents.asp?d\\_ID=1087](http://www.ascet.com/documents.asp?d_ID=1087)>.
- "Buying Smart: State Procurement Saves Millions." *NASPO: National Association of State Procurement Officials*. 2 Jan. 2004. <<http://www.naspo.org/whitepapers/buyingsmart.cfm>>.
- CABINET. "Professional Services Review." Draft Discussion Topics. 13 Jan. 2004.
- Gall, James F. *TQM for Purchasing Management*. USA: McGraw-Hill Inc., 1993.
- Canada. *Background documents relating to the history of Supply and Service Canada*.

## Bibliographie

Accenture Government Executive Series. *High-Performance Strategies Sourcing*. Reinventing Government Procurement. USA: Accenture, 2004.

Aguirre, DeAnne, Vinay Couto, Chris Disher and Gary Neilson. *Shared Services: Management Fad or Real Value?* USA: Booz, Allen & Hamilton Inc., 1998.

Albrecht, Johan. "Policy instruments and incentives for environmental R&D: a market-driven approach". *Fondazione Eni Enrico Mattei*. 1999. <<http://www.feem.it/Feem/Pub/Publications/WPapers/WP1999-017.htm>>.

Allen, James. *Responsible Value Chain: What are you accountable for?* World Economic Forum Annual Meeting: Governors of the World Economic Forum for Food, Beverages, Retail and Consumer Goods, 22 January 2004. <[http://www.bain.com/bainweb/PDFs/cms/Marketing/value\\_chain\\_accountability.y.pdf](http://www.bain.com/bainweb/PDFs/cms/Marketing/value_chain_accountability.y.pdf)>.

Alton, Sabrina "Understanding Government Procurement Liberalization in Canada and its Implications for the Federal Procurement Process" Master's thesis. Carleton University, 2004.

Anderson, Helen and Johan Lilliecruetz. "The Challenge in Supply Chain Innovation." 19<sup>th</sup> Annual IMP Conf, Sept. 2003, Lugano.

"Applications of the contingent valuation method in developing countries". *FAO Economic and Social Development Papers*. 2000. Food and Agriculture Organization of the United Nations Website. 30 Aug 2004. <<http://www.fao.org/DOCREP/003/X8955E/x8955e01.htm>>.



---

le Groupe de travail attendait de savoir si cette information sera disponible pour une analyse générale et continue.



## RENVOIS

<sup>1</sup> Le Préavis d'adjudication de contrat (PAC) permet aux ministères et aux organismes de diffuser, pendant au moins 15 jours civils, un préavis pour faire savoir à l'ensemble des fournisseurs qu'ils ont l'intention d'attribuer des marchés de biens, de services ou de travaux de construction à des entrepreneurs présélectionnés. Si aucun autre fournisseur ne dépose, pendant le délai de diffusion du PAC, un énoncé de qualités répondant aux exigences de ce PAC, on considère que les exigences de la politique sur les marchés du gouvernement en ce qui a trait à la concurrence sont respectées. Si d'autres fournisseurs intéressés déposent des énoncés de qualités pendant le délai de diffusion de 15 jours civils et respectent les exigences exprimées dans le PAC, le ministère ou l'organisme visé doit lancer un appel d'offres complet dans le cadre du service électronique d'appels d'offres du gouvernement ou grâce à des moyens traditionnels, pour attribuer le contrat.

<sup>11</sup> Le Canada est l'un des rares pays dans lesquels un organisme d'approvisionnement s'occupe des marchés civils et militaires.

<sup>111</sup> Le Canada s'acquitte de ses obligations en vertu des accords commerciaux grâce à des lois. Toutefois, traditionnellement, dans le contexte des approvisionnements, les accords commerciaux sont cités distinctement des autres lois du Parlement.

<sup>1iv</sup> Thai, Khi V., Public Procurement Re-Examined : Journal of Public Procurement, volume 1, numéro 1, 9-50.

<sup>v</sup> Il y a deux réserves importantes à exprimer à ce sujet :

a) TPSCG publie en continu tous les contrats qu'il attribue, qu'elle qu'en soit la valeur, sur un site Internet ([www.contractscanada.gc.ca](http://www.contractscanada.gc.ca)); normalement, tous les contrats attribués sont diffusés sur ce site pendant un délai de 30 jours à partir de la date de leur attribution;

b) conformément à un engagement adopté dans son budget de février 2004, le gouvernement se prépare à publier de l'information sur tous les contrats de plus de 10 000 \$ sur un ou plusieurs sites Web. Lorsqu'elle sera mise en œuvre, cette mesure aura pour effet d'accroître le volume d'information appartenant au domaine public. Au moment d'écrire ces lignes,

ministères et organismes opérationnels, les organismes centraux et la collectivité des acheteurs.

avec efficience et efficacité, en adaptant les pratiques de gestion des clients et des fournisseurs selon les biens et les services. Enfin, le Groupe de travail n'a pas été étonné de constater que les universitaires insistent pour dire qu'une gestion perfectionnée de l'information, la mesure du rendement et les ressources humaines sont essentielles au professionnalisme des approvisionnements et à l'amélioration continue.

## CONCLUSIONS

Au Canada, les activités d'approvisionnement du gouvernement fédéral sont saines; toutefois, on peut améliorer considérablement la méthode fédérale et la gestion des approvisionnements. En particulier, le Groupe de travail croit que le gouvernement devrait :

- gérer les approvisionnements de façon globale pour l'ensemble du gouvernement;
- préciser clairement les objectifs à atteindre et le prix à payer en contrepartie;
- établir des fonctions et des obligations de compte rendu claires pour tous les intervenants;
- adopter des méthodes d'approvisionnement fondées sur la gestion des besoins par catégories ;
- adopter une nouvelle méthode pour les relations avec les fournisseurs et pour leur développement;
- améliorer l'efficience et l'efficacité grâce à une meilleure méthode de contestation des appels d'offres et de règlement des différends;
- normaliser et simplifier les processus;
- créer des processus et des outils simplifiés et en rendre l'application obligatoire;
- affecter et gérer des ressources suffisantes (compétences, fonctions et budgets) pour assurer l'efficacité des services *dans l'ensemble du gouvernement*;
- améliorer l'information sur les achats dans l'ensemble du gouvernement.

Dans la prochaine phase de ses travaux, le Groupe de travail élaborera des constatations détaillées et évaluera les incidences de ces constatations sur les approvisionnements du gouvernement. Il pourra ainsi établir des propositions précises d'intervention qui, lorsqu'elles seront publiées au début de septembre, seront utilisées dans les vastes consultations qui seront organisées avec les différents intervenants dans le secteur des approvisionnements au Canada : les contribuables, les politiciens, les fournisseurs, les groupes d'intérêts spéciaux, les

- une politique sur le rendement des fournisseurs pour l'ensemble du gouvernement;
- une politique de gestion des risques dans le domaine des approvisionnements;
- une politique sur la collecte et le compte rendu des données pertinentes sur les approvisionnements .

## AUTRES ADMINISTRATIONS

Le Groupe de travail examine à l'heure actuelle les méthodes d'approvisionnement d'autres administrations. Bien qu'il ait réuni beaucoup d'informations, l'analyse des différentes administrations et l'étude comparative (entre les administrations et par rapport au contexte canadien) ne sont pas suffisamment avancées pour permettre de faire des observations significatives.

## POINT DE VUE DES MILIEUX UNIVERSITAIRES

Le Groupe de travail a examiné un échantillon représentatif de données récentes émanant de 38 sources universitaires faisant autorité, en recherchant les thèmes, les sujets et les faits communs qu'on retrouve dans les exposés et les analyses actuels et que les milieux universitaires internationaux jugent importants; le Groupe de travail s'est intéressé aux liens avec les autres données réunies, par exemple dans les entrevues avec les acheteurs du secteur privé, à la validation des thèmes et aux faits recensés grâce à l'expertise collective de ses membres et aux sujets à utiliser éventuellement dans la collecte des données, la consultation et les rapports dans le domaine des approvisionnements . Bien qu'il ne soit ni exhaustif, ni complet, cet examen semble révéler l'opinion actuelle des milieux universitaires.

Pour son rapport final, le Groupe de travail prévoit une évaluation plus complète du point de vue des milieux universitaires, en reproduisant les citations et en donnant les crédits appropriés. Entre-temps, il est évident que l'analyse universitaire des opérations d'approvisionnement du gouvernement et des entreprises confirme les avantages des « pratiques courantes » générales appliquées par les entreprises qui connaissent du succès. En outre, il semble qu'on s'entende généralement pour dire que pour transformer la structure des approvisionnements du gouvernement en une activité institutionnelle stratégique efficace et efficiente, le processus d'approvisionnement doit être bien encadré et facilité grâce à des fonctions et à des règles claires. En outre, les achats devraient constituer une activité de planification horizontale intégrée dans le processus budgétaire pour les opérations ministérielles. Une méthode fondée sur les biens et les services permet de gérer l'offre et la demande

les méthodes des États-Unis, de l'Australie, du Royaume-Uni et du Chartered Institute of Purchasing and Supply.)

Toutefois, la formation ne permet pas de répondre aux impératifs croissants du gouvernement et de la collectivité des acheteurs elle-même, qui ont besoin d'une meilleure méthode professionnelle et d'une plus grande reconnaissance; ces impératifs sont les mêmes partout ailleurs dans le monde.

## Politiques

On « sait » depuis quelques années (comme l'a confirmé le Groupe de travail dans ses contacts avec le personnel des achats) que la politique cadre des marchés fédéraux est complexe et qu'elle n'est pas bien comprise. Lorsque les spécialistes des approvisionnements possèdent les connaissances nécessaires, ils doivent souvent travailler avec du personnel opérationnel qui n'a pas ces connaissances, qui ne comprend pas le déroulement des opérations d'achat et qui a des attentes irréalistes ou impossibles à satisfaire.

La politique cadre évolue depuis de plusieurs années avec de nombreux facteurs comme les décisions du Tribunal canadien du commerce extérieur, les rapports du vérificateur général, les rapports de vérification interne et certains dossiers problématiques qui sont sans doute symptomatiques des lacunes relevées dans le processus ou dans la structure de contrôle.

La Politique sur les marchés du Conseil du Trésor et ses nombreux appendices sur différents thèmes liés aux approvisionnements constituent le principal document de la politique sur les approvisionnements. Les ministères peuvent également élaborer leurs propres politiques et procédures, à la condition de ne pas contredire les politiques du Conseil du Trésor. Le Guide des organismes de services communs, élaboré à l'intention de TPSGC comme organisme de services communs, est un exemple de document que d'autres ministères ont tendance à utiliser dans leurs propres opérations d'achat.

Le Secréariat du Conseil du Trésor est en train d'examiner une série de politiques dans le contexte d'autres mesures visant à renforcer la gestion d'élaboration des politiques. Voici les secteurs des politiques dans lesquels le Groupe de travail a constaté des lacunes à l'heure actuelle ou le besoin d'être renforcé:



- l'élaboration d'un vaste cadre de gestion des besoins par catégories et des examens précis sur ces besoins par catégories, pour connaître la méthode la plus pertinente et efficace permettant d'acheter certains biens et services (on procède actuellement à des examens initiaux pour les ordinateurs de bureau, les logiciels et le mobilier);
- la normalisation des instruments d'achat pour les opérations dont la valeur est faible.

### Ressources humaines

Le travail de la fonction publique devient de plus en plus complexe et s'accélère constamment; une fonction publique vigoureuse est essentielle au mieux-être social, politique et économique du pays et indispensables dans cinq ans, 21 % des employés qui se consacrent aux approvisionnements, à la gestion du matériel et aux services immobiliers partiront à la retraite. En outre, dans leurs rapports, le vérificateur général et les vérificateurs internes critiquent constamment la fonction d'approvisionnement au gouvernement; leurs critiques s'adressent souvent aux gestionnaires, qui, selon les rapports, ne connaîtraient pas les méthodes d'approvisionnement ou ne s'en préoccuperaient pas.

Dans une certaine mesure, on peut résoudre ces problèmes grâce à une formation efficace – pour offrir des perspectives professionnelles et accroître l'attrait de la fonction publique comme employeur. Il existe un nouveau Programme de perfectionnement professionnel et de certification pour la collectivité des spécialistes en approvisionnement, de la gestion du matériel et des biens immobiliers. De nombreux ministères ont des programmes internes de formation, qui sont réalisés par leurs propres employés ou par des entreprises privées.

Or, cette formation et cette certification sont souvent optionnelles pour les employés, et à l'heure actuelle, il n'est pas expressément obligatoire de suivre un programme de perfectionnement professionnel pour devenir spécialiste en approvisionnement. Cette situation est comparable aux pratiques en vigueur dans le secteur privé : les entreprises interviewées ont reconnu que la formation et les compétences professionnelles sont importantes, mais que les titres professionnels obligatoires ne sont pas généralisés. Par contre, d'autres pays insistent considérablement sur la formation et la certification. (Le Groupe de travail est en train d'évaluer d'articles dans des catalogues approuvés, la mise en concurrence immédiate de fournisseurs présélectionnés ou la passation de marchés complexes sur mesure).

évidents entre l'« équité » pour les différents participants aux opérations d'approvisionnement pour qu'on laisse le soin à certaines personnes de définir cette notion dans la pratique. Les participants comme les intervenants doivent connaître le sens que l'on donne à la notion d'« équité » dans le contexte des marchés publics pour pouvoir régir leurs activités en conséquence.

### Transparence

Au Canada, les marchés fédéraux se fondent sur des règles. Il est essentiel, pour l'intégrité et la transparence du processus, que tous les intervenants aient facilement accès à l'ensemble des règles qui peuvent s'appliquer dans des situations précises. Le Groupe de travail a constaté que ce n'est pas le cas. Cette conclusion a été confirmée par des discussions avec des employés responsables des approvisionnements dans la fonction publique, qui ne peuvent pas trouver l'information nécessaire, qui consistent des recoupements et, parfois, qui reçoivent des renseignements et des conseils différents ou qui doivent être en mesure de prendre des décisions qui peuvent donner lieu à des méthodes d'approvisionnement très différentes dans les circonstances données. Selon le Groupe de travail, il n'est ni admissible, ni transparent de s'attendre à ce que les acheteurs ou les fournisseurs doivent chercher ces renseignements essentiels.

### Renouvellement des acquisitions

En 2003, TPSCG a procédé à un examen approfondi de ses fonctions de services communs dans le domaine des approvisionnements. L'étude réalisée a confirmé qu'il existe de nombreux secteurs dans lesquels on peut apporter d'énormes améliorations, et en particulier dans lesquels il faut remplacer, par des méthodes normalisées, un nombre considérable de marchés sur mesure. Pour donner suite à cette étude, on a lancé le renouvellement des acquisitions, qui reprend et étioffe différentes initiatives, par exemple :

- la création du Marché en direct du gouvernement du Canada (MDGC), service électronique qui permettra aux employés d'acheter des biens et des services communs grâce à des catalogues approuvés et faciles d'accès<sup>5</sup>;

<sup>5</sup> Il est facile de prévoir que le MDGC deviendra un portail unique, sur lequel tous les ministères pourront lancer n'importe quel type d'opération d'achat (soit aussi bien des commandes dans le cadre de contrats passés dans l'ensemble du gouvernement que la sélection

meilleur rapport qualité-prix, il semble que ces entreprises ne fassent pas fonctionner au maximum leurs opérations d'approvisionnement – ou qu'il existe une autre méthode qui permettrait au gouvernement d'obtenir le meilleur rapport qualité/prix.

Voici la définition canadienne du meilleur rapport qualité-prix : « *la combinaison de prix, de valeur technique et de qualité, tel que déterminé par l'autorité contractante avant l'appel d'offres et tel que prévu par les critères d'évaluation de l'appel d'offres et qui sert de fondement à l'évaluation et à la négociation entre les acheteurs et les vendeurs pour conclure une entente en vue d'un achat et d'une vente raisonnable.* » Cette définition ne prévoit évidemment pas qu'on doit tenir compte, dans la notion de « meilleur rapport qualité-prix », d'objectifs distincts des objectifs des marchés publics. Effectivement, l'objectif des marchés publics évoqué auparavant permet de faire clairement le choix entre « *la meilleure valeur, ou, le cas échéant, l'équilibre optimal d'avantages pour la Couronne et le peuple canadien.* »

Les entreprises affirment qu'elles font fructifier leurs opérations d'approvisionnement en cultivant, en développant et en soignant des relations professionnelles étroites avec leurs fournisseurs. Dans l'environnement « normal » des marchés publics, caractérisé par la libre concurrence, la constatation des appels d'offres et l'aversion pour le risque, il est difficile de profiter d'autant de souplesse. Selon la méthode traditionnelle d'appel d'offres du Canada, fortement influencée depuis 1994 (année de l'entrée en vigueur de l'ALENA) par le Tribunal canadien du commerce extérieur, on considère que la libre concurrence constitue le principe essentiel des marchés publics, ce qui semble incohérent et ce qu'il faut réexaminer. Il est évident que la libre concurrence n'est ni le meilleur moyen ni même le seul moyen d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix. Il s'agit alors de savoir si le gouvernement recherche vraiment le meilleur rapport qualité-prix.

## Équité

La nécessité et l'obligation d'être « équitable » constituent quasiment une autre devise des marchés publics. À nouveau, dans le contexte canadien, la politique sur les marchés prévoit que « *Les marchés publics doivent être organisés de façon prudente et intégrée, et ils doivent constituer une dépense **équitable** des fonds publics* ». Cette politique ne précise pas envers qui on doit être équitable, ni comment mesurer l'équité.

Le Groupe de travail considère qu'il s'agit d'une question qui nécessite une analyse mûrement réfléchie. Il existe beaucoup trop de conflits

organismes dans les activités d'approvisionnement dans l'ensemble du gouvernement ne sont pas claires et a suggéré d'accroître l'examen et l'analyse des besoins, ce qui constitue une fonction essentielle pour les services communs d'approvisionnement, entre autres afin de faire une distinction entre les « souhaits » et les « besoins ». En faisant observer qu'il est nécessaire de veiller à respecter les politiques et les règles du gouvernement et de s'assurer que les activités respectent le critère de l'examen public, le BVG fait souvent des commentaires sur le recours insuffisant à la concurrence pour répondre aux attentes du gouvernement ou de l'opinion publique.<sup>4</sup>

La nécessité d'améliorer les rapports sur le rendement, pour étayer les conclusions quant à savoir si le rendement des approvisionnements s'améliore ou se détériore ou si les objectifs souhaités sont atteints et pour veiller à ce qu'on dispose de données crédibles et pertinentes pour gérer les opérations, est une autre préoccupation fréquente du BVG. Grâce à l'amélioration de ces rapports, le gouvernement pourrait mieux résoudre les problèmes d'optimisation des ressources financières (par exemple, en s'assurant qu'on répond aux impératifs imposés au gouvernement pour réduire sa taille et ses coûts et pour démontrer que l'on fait fructifier les sommes dépensées, en harmonisant la qualité des résultats, les processus à appliquer et les obligations dont on doit s'acquitter en vertu des lois).

Le vérificateur général a également fait observer qu'il est nécessaire d'améliorer les mécanismes de recours pour l'ensemble des fournisseurs et de réduire la durée des cycles (soit le temps qu'il faut compter pour mobiliser des fournisseurs et pour répondre aux besoins opérationnels précis du gouvernement.)

## AUTRES PROBLÈMES

### Concurrence

Selon le principe essentiel des marchés publics, la libre concurrence est le moyen qui permet de faire fructifier les fonds des contribuables consacrés aux achats. Par contre, aucune entreprise privée interviewée ne fait appel à la libre concurrence. Si la libre concurrence équivaut au

<sup>4</sup> Le Groupe de travail note à ce sujet une divergence d'opinion de longue date entre le vérificateur général et le gouvernement en ce qui concerne la définition de la notion de « concurrence ». Par exemple, si le gouvernement diffuse ouvertement et équitablement un projet de marché et qu'il ne reçoit qu'une seule proposition qui répond aux critères fixés, selon le vérificateur général, le processus et le contrat attribué ne sont pas concurrentiels.



Faute de renseignements concrets sur les résultats et les coûts dans ce domaine, le Groupe de travail tâche essentiellement de recenser les grands indicateurs économiques dans ce secteur plutôt que les particularités des différentes politiques.

## VÉRIFICATION

Le Groupe de travail n'a pas constaté l'existence d'une stratégie adoptée pour l'ensemble du gouvernement dans la vérification interne des opérations d'approvisionnement. Les vérifications et les examens internes effectués depuis 1996-1997 répondaient à des besoins de gestion interne et portaient essentiellement sur l'application des règles et des processus établis. Les problèmes relevés et les recommandations formulées pour les améliorations à apporter portaient sur un large éventail de questions, par exemple : la délégation des pouvoirs dans l'attribution des contrats, les critères d'évaluation des propositions et de sélection des entrepreneurs dans les appels d'offres, la justification des décisions consistant à ne pas lancer d'appels d'offres, les précisions à apporter aux responsabilités relatives à l'administration et à la gestion des contrats et l'exercice de ces responsabilités; la nécessité d'améliorer l'information enregistrée sur les contrats, ainsi que la mise à jour de la documentation versée dans les dossiers, l'application du Règlement sur les marchés de l'État et des politiques en la matière; les liens entre l'information sur les dépenses et les contrats correspondants; la démonstration insuffisante ou non décrite de l'optimisation des ressources financières; les contrôles financiers insuffisants pour vérifier les trop-payés et le nombre exagéré de modifications; ainsi que la nécessité d'améliorer la formation du personnel affecté aux achats.

Le Groupe de travail a également analysé les vérifications faites par huit ministères sur l'utilisation des cartes d'achat (depuis 1997-1998). Certaines constatations se rapportaient à la nécessité de recourir plus massivement aux cartes d'achat (afin de réduire le coût des transactions), de préciser les fonctions et les attributions, d'améliorer la formation et la sensibilisation, de surveiller les programmes et la mesure du rendement, et de mieux recenser les immobilisations nouvelles.

Le Groupe de travail a aussi examiné les points de vue plus stratégiques exposés dans 23 rapports de vérification établis depuis 1982 par le Bureau du vérificateur général (BVG), agent du Parlement et dont la mission consiste à vérifier les opérations du gouvernement et à donner de l'information permettant au Parlement de tenir le gouvernement responsable de la gestion des fonds publics. Le BVG constate clairement que les fonctions et les attributions des différents ministères et



Comme nous l'avons mentionné, le gouvernement fédéral du Canada a environ 18 politiques distinctes qui visent à faire appel aux achats pour réaliser des objectifs socioéconomiques. Pour le Groupe de travail, le débat qui se poursuit en ce qui concerne la priorité à attribuer aux besoins opérationnels précis des ministères ou des organismes ou à des objectifs socioéconomiques soulève le principal problème à cet égard. Ce débat est mis en relief par la Politique sur les marchés du gouvernement, qui précise que :

« Les marchés publics doivent être organisés de façon prudente et intégrée, et ils doivent :

a) résister à l'examen du public au chapitre de la prudence et de l'intégrité, faciliter l'accès, encourager la concurrence et constituer une dépense équitable des fonds publics;

b) donner la primauté aux besoins opérationnels;

c) favoriser le développement industriel et régional à long terme et les autres objectifs nationaux pertinents, dont le développement économique des Autochtones;

d) être conformes aux obligations de l'État aux termes de l'*Accord de libre-échange nord-américain*, de l'*Accord relatif aux marchés publics* – *Organisation mondiale du commerce*, et de l'*Accord sur le commerce intérieur*. »

On constate d'emblée qu'il faudrait éventuellement faire des compromis ou que des conflits risquent de surgir entre ces objectifs. Il faut aussi tenir compte de l'importance des sommes que le gouvernement devrait consacrer à la réalisation des objectifs socioéconomiques en faisant appel aux achats, ainsi que des contributions, qui devront en définitive payer la note. Bien que certains soutiennent qu'il ne coûte rien de faire appel aux achats pour réaliser les objectifs socioéconomiques, rien ne le justifie dans les faits. En réalité, le gouvernement n'a pas de source générale de données ni de mécanisme pour mesurer les liens entre les politiques socioéconomiques et environnementales et les achats d'une part et, d'autre part, les coûts et les avantages relatifs.<sup>3</sup> En outre, le Groupe de travail a demandé ce type d'information à plusieurs ministères chargés de programmes et responsables de certains programmes de la politique socioéconomique et n'a pas pu consulter de données pertinentes.

---

<sup>3</sup> Cette analyse doit se dérouler dans les deux sens, à savoir, la mesure dans laquelle les décisions et les activités d'achat sont favorables ou contraires aux autres objectifs nationaux.

L'Accord sur le commerce intérieur, qui est tout aussi exigeant, a un champ d'application plus vaste que l'ALÉNA.)

Il semble que les fonctionnaires souhaitent qu'on fasse appel à une méthode d'approvisionnement fondée sur les résultats, en faisant des compétences et de la capacité les principaux critères de sélection des fournisseurs et en s'en remettant beaucoup moins à des spécifications complètes pour les produits ou les services. Pour effectuer ce changement, il faudrait également que le gouvernement reconnaisse que l'activité d'approvisionnement est beaucoup plus qu'une fonction administrative. Voilà pourquoi les fonctionnaires souhaitent qu'on reconnaisse les spécialistes des approvisionnements comme des professionnels, portant un titre officiel, et qu'on prévoient un processus de formation externe (dans les universités et les collèges) uniforme dans l'ensemble, pour les spécialistes des approvisionnements.

Le Groupe de travail continue de réunir plus d'information auprès de la fonction publique, grâce à un sondage qui a été adressé à tous les ministères et organismes. Ce sondage, qui insiste sur les points de vue organisationnels plutôt que sur les points de vue individuels, porte sur l'éventail complet des opérations d'achat, soit aussi bien les données sur les activités que la définition des méthodes d'approvisionnement efficaces et les objectifs à réaliser, des questions précises comme les achats pour la réalisation des objectifs socioéconomiques et les orientations à adopter éventuellement. Toutefois, ce sondage était accompagné de demandes de renseignements comparables pour d'autres besoins du gouvernement; les réponses ont été retardées par des problèmes techniques, et à la mi-août, le Groupe de travail n'avait pas pu commencer l'analyse des données.

## OBJECTIFS SOCIOÉCONOMIQUES

On sait généralement qu'au gouvernement, la fonction d'approvisionnement est un moyen adéquat à utiliser pour réaliser les objectifs socioéconomiques de l'État. Le secteur public n'est pas unique à cet égard. De nombreux organismes d'approvisionnement du secteur privé reconnaissent l'utilité de collaborer avec des « fournisseurs diversifiés », même s'ils doivent payer un supplément de prix à court terme, pour promouvoir leur développement, ce qui témoigne d'une tendance sur la voie de la responsabilité sociale des entreprises (et non, soit dit en passant, pour se distinguer sur le marché et conquérir un avantage sur la concurrence).

l'absence générale, d'outils et de méthodes normalisés.

Nombreux sont les fournisseurs qui ont fait des commentaires sur l'absence de relations *stratégiques* entre le gouvernement et les fournisseurs et du manque général d'équité et de transparence. Ils considèrent que les opérations d'approvisionnement du gouvernement mettent l'accent sur les intrants, les tâches et les spécifications, plutôt que sur les résultats. Ils suggèrent au gouvernement de rechercher des moyens permettant de fixer des limites raisonnables dans la concurrence qui s'exerce, en s'inquiétant de constater que (i) les fournisseurs qualifiés ne sont ni reconnus, ni récompensés et que (ii) il est nécessaire que le principe de la concurrence soit rentable pour les entreprises, en mettant en concurrence les entreprises qualifiées et sélectionnées seulement. La plupart font observer à ce sujet qu'il n'existe pas de mécanisme utile pour l'évaluation du rendement des fournisseurs, ni de mécanisme satisfaisant pour résoudre les différends.

Enfin, certains fournisseurs constatent l'absence de compétences internes (au gouvernement) dans les secteurs d'activité et les biens et services et notent que le gouvernement doit se doter d'un centre de connaissances ou d'excellence.

## POINTS DE VUE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le Groupe de travail continue de demander des avis dans l'ensemble de la fonction publique fédérale. Jusqu'à maintenant, il a concentré ses efforts parmi les acheteurs : 170 employés de nombreux ministères ont pris le temps de faire des commentaires et des suggestions.

Les suggestions selon lesquelles le gouvernement devrait normaliser ses politiques et procédures d'achat dans l'ensemble devraient reformer le Tribunal canadien du commerce extérieur ou créer un nouveau mécanisme de règlement des différends est moins claire pour les lecteurs étrangers ou qui n'appartiennent pas au milieu des acheteurs fédéraux : pour la fonction publique, cela équivaut à réclamer l'application moins rigoureuse des règles dans le domaine des approvisionnements, qui insistent trop sur la concurrence et sur les processus, au détriment de la satisfaction des besoins opérationnels du gouvernement. Lorsque les fonctionnaires notent qu'il faut accroître les seuils pour le champ d'application de l'ALENA, ils réclament une réduction du délai de diffusion publique de 40 jours exigé par l'ALENA pour les marchés attribués en régime de concurrence plutôt qu'un changement dans les exigences du processus. (Comme nous l'avons déjà fait observer,

très attentive et que l'entreprise doit avoir la volonté d'améliorer continuellement.

La fonction des approvisionnements est le fief des spécialistes de l'entreprise qui travaillent à la réalisation d'objectifs institutionnels connus et compris. Le Groupe de travail a entendu parler à maintes reprises des avantages de la normalisation au niveau institutionnel, grâce à des cadres à long terme que les entreprises mettent attentivement au point avec leurs fournisseurs pour améliorer constamment la situation des achats. Les entreprises consultées ont précisé que c'est un privilège, et non un droit de faire affaire avec elles. Les fournisseurs doivent déployer des efforts considérables pour mériter et conserver ce privilège; dans le contexte des entreprises, les fournisseurs n'obtiennent pas de contrats sur le marché libre. Les stratégies à long terme récoltent des avantages significatifs, en partageant avec eux l'information commerciale et en améliorant continuellement le rendement et les résultats.

Enfin, le Groupe de travail a entendu parler à maintes reprises de l'obligation absolue d'avoir de l'information de gestion de qualité : mesures de rendement institutionnel grâce à des indicateurs de base, comparaisons constantes avec d'autres entreprises et mesures de rendement continu incorporées dans les activités.

## POINTS DE VUE DES FOURNISSEURS

Parce qu'il y a plus de 67 000 fournisseurs potentiels inscrits rien qu'auprès de TPSGC et plus de deux millions d'entreprises individuelles au Canada, le Groupe de travail n'a pas pu, jusqu'à maintenant, procéder à une vaste collecte de l'information auprès des différents fournisseurs. Il a plutôt demandé l'avis de 13 associations sectorielles dont les membres sont des fournisseurs du gouvernement fédéral. En outre, il a profité des discussions entre la collectivité des fournisseurs et la Direction générale des approvisionnements de TPSGC, qui se consacre à un vaste programme de renouvellement de ses méthodes et processus d'achat. Il est évident que les fournisseurs seraient très favorables au changement.

Au niveau des *transactions* (soit les différentes opérations d'achat), les fournisseurs s'inquiètent de la lenteur du processus des achats, de la complexité du système d'approvisionnement, du manque d'uniformité dans les méthodes du gouvernement, de l'absence de normalisation des biens et des services que le gouvernement achète, de l'hésitation du gouvernement à présélectionner les soumissionnaires intéressés et des retards dans les processus d'approbation du gouvernement. Ils notent



ils ne permettent pas d'analyser et de gérer les contrats." Par exemple, les rapports font état du nombre total et de la valeur estimative des offres à commandes<sup>2</sup> établies (essentiellement par TPSSGC), mais non du nombre réel de commandes subséquentes et de leur valeur individuelle ou totale. En excluant les contrats des sociétés d'État, les rapports consolidés du gouvernement ne tiennent pas compte des contrats de construction attribués par Construction de Défense Canada (1951) Limitée pour le compte du ministère de la Défense nationale (1 465 contrats représentant 336,8 millions de dollars en 2002/2003); toutefois, ces rapports tiennent compte de 590 contrats évalués à 46,9 millions de dollars et passés par le ministère de la Défense ou par TPSSGC en 2002.

Enfin, les données ne sont pas exactes. Malheureusement, les exemples sont nombreux : en août 2004, le Groupe de la vérification interne de TPSSGC a diffusé la première version provisoire d'un rapport de vérification portant sur les achats dont la valeur est faible (moins de 25 000 \$), dans lequel il relève de nombreuses inexactitudes dans plusieurs secteurs de la saisie des données.

## LES ACHATS DANS LE SECTEUR PRIVÉ

Le Groupe de travail a interviewé les représentants de 17 grandes entreprises privées afin de connaître les méthodes d'approvisionnement qu'elles appliquent pour répondre à leurs propres besoins. Ces entreprises ont parlé de thèmes communs : la difficulté de réussir sur un marché de plus en plus mondialisé, l'impératif constant de la concurrence dynamique au Canada et à l'étranger, la nécessité d'être très attentif aux besoins, aux exigences et aux attentes des clients, et l'impératif constant de faire fructifier au maximum l'avoir des actionnaires.

La plupart des entreprises interviewées ont noté une évolution significative de leurs opérations d'approvisionnement et ont renoncé à la décentralisation et à la prise de décisions locales. Elles considèrent plutôt que les approvisionnements constituent une fonction institutionnelle pour *l'entreprise*, et non pour les différentes divisions ou les divers centres de profit. La fonction des approvisionnements est plutôt largement reconnue comme un centre de profit en soi, auquel la direction doit être

<sup>2</sup> Les offres à commandes définissent les clauses et les conditions pré-établies, dont les prix, selon lesquelles les fournisseurs vendent leurs biens et leurs services au gouvernement, sans toutefois leur garantir de volume d'activités; on crée un contrat lorsqu'on passe effectivement une commande (la « commande subséquente »).



préoccupations des citoyens canadiens qui sont d'avis que les impôts sont trop élevés.

Les gestionnaires des approvisionnements doivent savoir que l'attribution des marchés publics est l'une des quatre grandes activités économiques du gouvernement.<sup>iv</sup> En permettant que ce levier économique mafeur soit déterminé de bas en haut, par les différentes transactions, plutôt que de haut en bas, à partir d'une idée claire des priorités et des objectifs stratégiques, on en limite considérablement l'efficacité.

Bien que des dépenses de cette envergure offrent à l'évidence la possibilité de faire des économies et de réaffecter des fonds, on ne peut pas réaliser cette possibilité sans adopter une orientation générale ni responsabiliser les ministères, ce qui n'existe manifestement pas, au Canada.

Comme dans tous les autres pays, les contribuables surveillent attentivement les décisions prises dans les opérations d'achat; ces opérations d'achat constituent des indicateurs clés concrets de la responsabilisation du gouvernement. Ces dernières années, les détails de certains cas de mauvaise gestion publique ont attiré considérablement l'attention du grand public. Il est évident que le gouvernement devra de plus en plus rendre compte de ses décisions.

Or, le gouvernement ne peut pas s'améliorer comme entité, ni-même subsister, s'il ne gère pas ses activités comme une entité. Tel est le défi que le Groupe de travail doit relever en réalité.

## CONSTATIONS

### Données

Le Groupe de travail a amorcé son examen en recherchant des données pertinentes sur tous les aspects des achats du gouvernement. Il a aussitôt constaté que dans le meilleur des cas, il ne disposerait que de données partielles pour son analyse. En date du 20 août 2004, les données les plus récentes sur les achats de l'ensemble du gouvernement portaient sur l'année civile 2002. En outre, ces données ne sont complètes qu'une fois par an. Il n'est pas possible de comprendre, et encore moins de gérer les achats alors que les données essentielles datent d'il y a plus de 18 mois. Les données sont incomplètes. Dans les rapports établis pour l'ensemble du gouvernement, on sous-estime le nombre de transactions; ces rapports sont incomplets pour ce qui est de la valeur des activités; par conséquent,

autochtones; certains ministères ont des objectifs de rendement à réaliser en passant des marchés aux entreprises autochtones;

- le **contenu canadien** (pour TPSCG seulement) : lorsque les accords commerciaux internationaux ne s'appliquent pas, les règles sur le contenu canadien peuvent limiter la concurrence pour les contrats aux fournisseurs de biens et de services canadiens;
- l'**examen des retombées socioéconomiques des achats** : cet examen vise à améliorer l'utilisation des achats dans le cadre du développement industriel et régional et dans la réalisation d'autres objectifs nationaux;
- la **construction, la réparation, le radoub et la modernisation des navires** : ces activités visent à encourager la concurrence entre les chantiers navals canadiens.

## LA NÉCESSITÉ DE CHANGER

Un aspect majeur de cet examen porte sur les nombreuses opinions qui circulent à propos des achats fédéraux. On considère que le gouvernement fédéral et TPSCG en particulier, sont trop lents, sont limités par les règles, mettent l'accent sur les processus plutôt que sur les résultats, exercent des activités complexes et coûteuses, sont peu enclin au risque et gaspillent les ressources. Aux yeux de certains, le mécanisme de contestation des appels d'offres et de recours paralyse les processus d'achat. Nombreux sont ceux qui croient qu'on gaspille les fonds des contribuables et que le gouvernement obtient ce que les contrats prévoient, et non les biens ou les services dont il a besoin. On affirme constamment que le gouvernement fait preuve de favoritisme politique ou bureaucratique et on fait fréquemment observer qu'il passe des contrats à de mauvais fournisseurs, pour ensuite leur attribuer de nouveaux contrats. Les processus fédéraux sont considérés comme injustes pour les fournisseurs et excessivement antagonistes et litigieux. Depuis des années, on se livre à d'âpres débats quant à savoir si la décentralisation des approvisionnements est la méthode la plus efficace et si on devrait ou non utiliser les fonds consacrés aux approvisionnements pour réaliser d'autres objectifs du gouvernement.

À 13 milliards de dollars par an, le rendement positif ou négatif des approvisionnements peut avoir et a effectivement une incidence significative sur la « rentabilité » du gouvernement, qu'il s'agisse de mobiliser des fonds supplémentaires pour réduire le déficit fédéral, de réaffecter des fonds aux priorités de l'État ou de répondre aux

Tableau 3 : Limites de base dans l'attribution des contrats\*

Appels d'offres électroniques	Concurrence traditionnelle	Sans concurrence	Biens : TPSCG	Autres ministères**	Services: TPSCG	Autres ministères	Construction: TPSCG	Autres ministères	Services d'architecture et de génie: TPSCG	Autres ministères
			40 M\$	400 K\$	20 M\$	10 M\$	400 K\$	400 K\$	2 M\$	40 K\$
			40 M\$	400 K\$	2 M\$	10 M\$	400 K\$	400 K\$	1 M\$	100 K\$
			40 M\$	400 K\$	2 M\$	10 M\$	400 K\$	400 K\$	40 K\$	40 K\$

\* Il existe aussi plus de 40 limites supérieures exceptionnelles pour certains ministères, pour des besoins précis.

\*\* Selon les pouvoirs délégués par le ministre de TPSCG.

La **Politique sur les services communs** prévoit que les organismes de services communs comme TPSCG offrent des services aux ministères-clients pour leur permettre de réaliser leurs programmes à l'intention du grand public dans un souci de rapidité, d'efficacité et d'économie.

D'autres politiques portent sur des questions et des secteurs aussi variés que la limitation de la responsabilité des entrepreneurs, les droits de propriété intellectuelle, l'acquisition des véhicules automobiles, l'utilisation des cartes d'achat et le paiement des dépenses de voyage et de subsistance des entrepreneurs.

**Politiques socioéconomiques**

Dix-huit autres politiques visent à faire appel aux marchés publics pour réaliser des objectifs nationaux et socioéconomiques du gouvernement, à savoir :

- le **Programme de contrats fédéraux pour l'équité en matière d'emploi** : critères d'admissibilité pour les entrepreneurs souhaitant déposer des propositions pour les contrats dont la valeur est supérieure à 200 000 \$;
- les **marchés réservés aux entreprises autochtones** : on réserve obligatoirement et sélectivement certains marchés aux entreprises

à caractère financier connexes. Le *Règlement sur les marchés de l'État* (RME), adopté conformément à la LGFP, oblige à lancer des appels d'offres avant de conclure des contrats, sauf s'il existe des conditions particulières (par exemple, l'intérêt public ou lorsqu'une seule personne est en mesure d'exécuter un contrat).

La *Loi sur le ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux* fait de TPSCGC l'organisme de services communs du gouvernement pour l'acquisition et la fourniture des biens (à titre obligatoire; ce ministre peut déléguer ses pouvoirs) et des services et travaux de construction (à titre optionnel). La *Loi sur la production de défense* attribue au ministre de TPSCGC des pouvoirs exclusifs permettant d'acheter ou de faire normalement l'acquisition de fournitures de défense.<sup>11</sup>

Les achats fédéraux doivent également respecter<sup>12</sup> les engagements du Canada en vertu de trois grands accords commerciaux : l'Accord de libre échange nord-américain (ALÉNA), l'Accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce (AMP-OMC) et l'Accord sur le commerce intérieur (ACI). L'ACI est l'accord le plus complet, puisqu'il s'applique à la quasi-totalité des biens (seuil de 25 000 \$), des services et des travaux de construction (seuil de 100 000 \$). La *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur* fait de ce tribunal le mécanisme officiel du Canada pour contester des appels d'offres dans le cadre des accords commerciaux.

## POLITIQUES CADRES

Plus de 35 politiques différentes régissent ou peuvent déterminer les opérations d'achat. La *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor, qui revêt une importance prépondérante, renferme des directives complètes à l'intention des responsables des achats du gouvernement en ce qui concerne le mode de déroulement des opérations d'achat, en plus de définir les objectifs des marchés du gouvernement :

« ...permettre l'acquisition de biens et de services, l'exécution de travaux de construction, qui contribue à accroître l'accès, la concurrence et l'équité, qui soit la plus rentable ou, le cas échéant, la plus conforme aux intérêts de l'État et du peuple canadien. »

La *Directive sur les marchés* du Conseil du Trésor établit pour les ministres les limites essentielles dans l'attribution des contrats et définit les pouvoirs spéciaux, par exemple les limites de passation des contrats dans les cas d'urgence et pour les services spécialisés comme la fourniture du gaz et de l'hydroélectricité ou le transport.

4,7 milliards de dollars aux sociétés d'Etat. Le reste, soit 3,7 milliards de dollars, a été affecté aux ministères et aux organismes qui font l'objet de cet examen. Comme on peut le constater, la valeur annuelle des dépenses consacrées aux achats est supérieure à 33 % des dépenses discrétionnaires annuelles des programmes gouvernementaux.

Tableau 1 : Aperçu des achats fédéraux

	Nombre pour le gouvernement	% TPSSGC	Part de TPSSGC	Valeur pour le gouvernement	% TPSSGC	Part de TPSSGC	TPSSGC
Contrats : <25 000 \$	412 500	83	5 %	1,14 G\$	9	20 %	
>25 000 \$	21 720	4	60 %	8,6 G\$	67	86 %	
Modificatifs	63 031	13	18 %	3 G\$	24	92 %	
Pour :							
Biens	311 339	63	8 %	4,47 G\$	35	88 %	
Services	176 005	35	9 %	7,54 G\$	60	77 %	
Construction	9 907	2	43 %	0,7 G\$	5	84 %	
Total	497 251		9 %	12,7 G\$		81 %	

Tableau 2 : Achats fédéraux selon la méthode de sélection des fournisseurs

Part du gouvernement	Part des ministères	Part de TPSCG
Appels d'offres électroniques	46 %	66 %
Concurrence traditionnelle	29 %	8 %
PAC	8 %	14 %
Sans concurrence	18 %	12 %

## CONTEXTE LEGAL

Tous les ministres et, par extension, les organismes qu'ils dirigent, exercent des pouvoirs implicites leur permettant d'acheter des biens et des services pour s'acquitter de leur mission.

Les achats fédéraux sont régis ou visés par plus de 15 lois du Parlement et par les règlements afférents. Ces lois et règlements sont essentiels pour cet examen.

La Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP) constitue le Conseil du Trésor (Conseil des ministres) comme gestionnaire général du gouvernement; il s'agit de la principale loi qui sous-tend toutes les activités d'attribution de contrats et l'ensemble des accords et obligations



- obtenu de l'information à propos des méthodes d'approvisionnement auprès d'autres administrations; réuni de l'information auprès des ministères chargés de la réalisation des programmes à propos de l'utilisation des achats pour produire des retombées socioéconomiques;
- consulté et obtenu de l'information des milieux universitaires.

### MISE EN GARDE

Le Groupe de travail n'a pas terminé ses travaux de collecte, de recherche et d'analyse des données ou n'a pas consulté tous les intervenants dans le cadre des marchés fédéraux; ces autres travaux pourraient lui apporter plus d'information, éclaircir les situations et lui permettre de consulter de nouvelles analyses. Par conséquent, il se pourrait qu'on apporte des changements importants à ce document provisoire au moment où l'on publiera le rapport final.

### ACHATS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DU CANADA

Pour les besoins de cet examen, on entend par « achats du gouvernement fédéral du Canada » les opérations d'acquisition de biens, de services et de travaux de construction (biens et services) pour 98 ministères et organismes fédéraux (sauf les sociétés d'État à vocation commerciale, de même que les opérations d'achat et de location à bail de biens immobiliers). Les achats sont assurés directement par ces ministères et organismes ou en leur nom par l'organisme d'achat des services communs du gouvernement, soit la Direction générale des approvisionnements de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC).

Pour l'année civile 2002<sup>1</sup>, les chiffres publiés montrent que les achats fédéraux ont donné lieu à 497 251 nouveaux contrats et modifications contractuels évalués à 12,7 milliards de dollars. On a aussi exécuté, grâce à des cartes d'achat, 1,6 million de transactions, évaluées à 560 millions de dollars. Le total global des opérations d'achat s'établit donc généralement à 13 milliards de dollars. Il s'agit d'une somme considérable. Durant l'exercice financier 2002-2003, le gouvernement fédéral a dépensé 170,6 milliards de dollars. La somme de 90,9 milliards de dollars a été consacrée à des subventions et à d'autres paiements de transfert aux gouvernements et à des particuliers; les frais de la dette publique se sont élevés à 37,3 milliards de dollars. On a aussi consacré

<sup>1</sup> Sauf indication contraire, toutes les données présentées dans ce document portent sur l'année civile 2002 et représentent les données les plus récentes publiées par le gouvernement en date du 20 août 2004.

# EXAMEN DES ACHATS DE L'ENSEMBLE DU GOUVERNEMENT RÉ-INGÉNIERIE DES APPROVISIONNEMENTS AU CANADA

## INTRODUCTION ET MANDAT

Le 12 décembre 2003, le très honorable Paul Martin, premier ministre du Canada, a nommé l'honorable Walt Lastewka, C.P., député, comme secrétaire parlementaire du ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, chargé en particulier de l'examen des achats. Cet examen, qui est confié à un petit groupe de travail, doit permettre de déposer, d'ici décembre 2004, des recommandations à l'intention du gouvernement sur les meilleures méthodes à adopter pour réaliser les opérations d'achat dans l'ensemble du gouvernement, notamment :

- en réduisant les coûts des biens et des services achetés par le gouvernement, les coûts de la fonction d'approvisionnement de l'État et en augmentant la rapidité d'exécution des transactions;
- en améliorant l'efficacité de l'appui à la réalisation des priorités du gouvernement;
- en veillant à respecter des principes éthiques rigoureux, à effectuer des contre-vérifications efficaces et à gérer sainement les finances afin d'optimiser les ressources financières dans l'ensemble du gouvernement.

Le Groupe de travail est constitué de 14 hauts-fonctionnaires possédant une expérience vaste et approfondie des achats du gouvernement, des politiques, des opérations et de la gestion du changement, dans le secteur privé et dans le secteur bénévole. Cet examen comporte quatre éléments : la collecte des données, l'analyse et les options, les consultations et les recommandations. Dans le présent document, nous faisons le point sur la situation des activités du Groupe de travail en date de juillet 2004. À cette date, ce Groupe avait :

- réuni une vaste information statistique à propos des achats du gouvernement fédéral; examiné des rapports de vérification internes et externes; recensé et analysé les lois et les politiques applicables aux achats;
- interviewé de grandes entreprises sur leurs pratiques d'approvisionnement; obtenu les points de vue des fournisseurs sur les achats du gouvernement; demandé l'avis de fonctionnaires;



*Examen des achats de l'ensemble du  
gouvernement :  
Ré-ingénierie des approvisionnements au  
Canada*  
(exposé présenté à la Conférence  
internationale sur les marchés publics  
pour 2004)





RSE – Retombées socioéconomiques

SCT – Secrétariat du Conseil du Trésor

TCCE – Tribunal canadien du commerce extérieur

TPSGC – Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

VG – Vérificatrice générale

E. Liste des acronymes

ARC	– Agence du revenu du Canada
CIPS	– <i>Chartered Institute of Purchasing and Supply (GB)</i>
CT	– Conseil du Trésor
CY	– Année civile
EF	– Exercice financier (du 1 <sup>er</sup> avril au 31 mars)
EFPC	– École de la fonction publique du Canada
GAO	– <i>General Accounting Office (É.-U.)</i>
GRC	– Gendarmerie royale du Canada
GSBCA	– <i>General Services Board of Contract Appeals (É.-U.)</i>
GT	– Groupe de travail du secrétaire parlementaire, Examen des achats à l'échelle du gouvernement
IGM	– Institut de gestion du matériel
ISO	– Organisation internationale de normalisation
LGFP	– Loi sur la gestion des finances publiques
MDGC	– Marché en direct du gouvernement du Canada
MDN	– Ministère de la Défense nationale
NIBS	– Numéro d'identification des biens et services
ONF	– Office national du film
RH	– Ressources humaines
RIR	– Retombées industrielles et régionales

## Recrutement

- D5. Les employés qui commencent à exercer la profession d'acheteur pourraient non seulement posséder les compétences voulues, mais aussi la capacité de se développer.
- D6. L'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada pourrait modifier la classification existante des achats pour tenir compte des nouveaux profils de compétences. Ces nouveaux profils pourraient tenir compte non seulement des compétences des acheteurs, mais aussi des autres compétences non techniques liées à la planification et à la sélection stratégique.
- D7. On pourrait embaucher tous les nouveaux employés dans le domaine des achats en fonction des compétences nouvelles et révisées.

Ce que cela signifie

À titre d'organisme responsable des achats, TPSSGC doit élaborer un plan stratégique de gestion des ressources humaines, répondant à la nécessité de perfectionner les nouvelles compétences nécessaires, d'assurer une formation continue et de transférer l'information à une nouvelle génération d'employés. Les ministères, ainsi que leurs cadres supérieurs et leurs gestionnaires de programmes devront avoir une meilleure connaissance des achats, ainsi que de la planification, pour pouvoir appliquer le nouveau régime d'achats.

L'érosion des effets offre l'occasion d'attirer de nouveaux employés compétents. Ainsi, le groupe des acheteurs pourra évoluer, sans devoir faire appel à des plans de réaménagement des effectifs pour pouvoir accueillir de nouveaux employés. Pour attirer les personnes qui possèdent les compétences souhaitées, il faudra apporter des modifications aux mesures de classification et de dotation actuelles pour contribuer à faire valoir le caractère prestigieux de la profession d'acheteur, une fonction essentielle aux opérations gouvernementales.

Les mesures à prendre

**Formation**

Dans les propositions, l'utilisation du terme « pourrait » indique qu'elles ne sont que préliminaires et qu'elles dépendent de l'issue des discussions.

- D1. Tous les employés qui exercent des pouvoirs d'achat dans le cadre de la LGFP pourraient suivre une formation adéquate dans ce secteur et dans la passation des contrats, pour acquérir les compétences nécessaires afin de prendre des décisions en connaissance de cause dans le domaine des achats.
- D2. La formation traditionnelle et pratique pourrait être obligatoire, pour assurer la formation de spécialistes des achats plus compétents.
- D3. TPSSGC pourrait assurer cette formation en collaboration avec l'École de la fonction publique du Canada (EFFC).
- D4. On pourrait faire la promotion d'autres possibilités de formation, dont le transfert des connaissances

justifier d'un diplôme d'études collégiales ou universitaires, ainsi que d'une formation spécialisée complémentaire. Au Royaume-Uni, il faut généralement posséder un certificat du *Chartered Institute of Purchasing and Supply (CIPS)* pour les fonctions d'achat, au gouvernement comme dans le secteur privé. En Australie, le gouvernement central et les gouvernements des États ont entériné la vaste formation exigée et offerte par les universités, les collèges et les entreprises de formation du secteur privé.

On a également constaté qu'on fera appel, à l'avenir, à des employés spécialisés dans les aspects des achats se rapportant aux politiques et à la stratégie, plutôt que dans les processus transactionnels qui existent dans de nombreux pays, dont le Canada. On a constaté que couramment, le statut inférieur attribué à la fonction des achats, de même que l'ambiguïté et les fonctions de leadership permanent semblent nuire à l'uniformité de la planification. L'un de nos contacts aux États-Unis a fait observer que dans le domaine des achats, les barèmes de rémunération du gouvernement canadien sont généralement faibles, ce qui ne permet guère d'attirer le type de professionnels que nous recherchons.

En examinant les pratiques en vigueur dans le secteur privé, le GT a constaté que les compétences professionnelles n'étaient pas obligatoires – bien qu'on insistait fortement sur les études universitaires – et qu'on reconnaissait que la formation et les compétences professionnelles étaient souhaitables.

Les responsables des achats interviewés ont fortement insisté sur la nécessité d'être reconnus en tant que professionnels et de jouer un rôle important dans la prestation des programmes. Ils souhaitent également qu'il y ait un lien entre la formation et les pouvoirs de façon à renforcer le caractère professionnel de leur fonction.

## Vieillessement des effectifs

Au Canada (ainsi que dans d'autres pays), à cause du vieillissement des effectifs, nous perdrons, dans les dix prochaines années, un nombre substantiel d'employés expérimentés dans le domaine des achats. Cette perte d'employés se conjugue avec les conséquences du très faible nombre d'employés qui sont entrés en fonction dans les années 1990, pendant les travaux d'examen des programmes.

À TPSGC seulement, entre 20 et 30 p. 100 des membres de la collectivité des acheteurs seront admissibles à la retraite au cours des cinq prochaines années



D.

Les compétences

EN RÉSUMÉ

On accorde une grande importance aux compétences non techniques

- Sens aigu des affaires
- Prédilection à l'analyse stratégique
- Esprit d'analyse

Formation portant sur les éléments de la fonction d'approvisionnement

Objectifs de rendement et mesures incitatives énergiques

Ce que nous avons constaté

Puisque toutes les propositions élaborées par le GT ont des incidences sur les ressources humaines ou sur le personnel, les compétences, le statut professionnel et le dévouement des employés, à tous les échelons, revêtent une importance prépondérante.

Le GT a constaté qu'au gouvernement du Canada, dans leurs observations, les vérificateurs attirent, depuis plus d'une décennie, l'attention sur le fait que de nombreux cadres supérieurs et responsables de programmes n'ont pas une connaissance approfondie des règles et des processus de passation des contrats.

**Programme de perfectionnement professionnel et de certification**

Le SCT a élaboré un programme de perfectionnement professionnel et de certification qui s'adresse aux employés exerçant leurs activités dans les secteurs des achats, de la gestion du matériel et des services immobiliers. Ce programme, qui vise à encourager les employés à se doter des compétences, des connaissances et du savoir-faire voulus, est en cours de mise en œuvre. Le GT appuie cette initiative qui constitue un élément essentiel d'un processus d'achat amélioré.

En examinant les pratiques d'autres pays, nous avons constaté qu'aux États-Unis, les membres du personnel travaillant dans les achats doivent

- C11. Pour les différends portant sur le rendement des fournisseurs, le plan de produits semblables et le contrat pourraient faire état du mécanisme à appliquer pour le résoudre.
- C12. Le gouvernement pourrait examiner le mécanisme de recours pour répondre aux enjeux d'approvisionnement.

le plan de gestion de produits semblables permet de constater qu'il existe des compétences essentielles plus appropriées.

Relations

C3. On pourrait créer des relations stratégiques à long terme avec des fournisseurs clés. Dans les cas opportuns, ces relations à long terme pourraient se fonder sur la compétence des fournisseurs, plutôt que sur des spécifications.

C4. On pourrait faire appel, pour créer des relations plus efficaces, à des mesures d'incitation au rendement, à l'analyse du rapport qualité-prix (en partageant les coûts de l'innovation et les économies), à des garanties d'affaires et à d'autres méthodes comparables.

C5. Le rendement des fournisseurs pourrait avoir une incidence sur les activités qui leur sont confiées. TPSSGC pourrait élaborer des normes et des indicateurs de rendement communs pour les fournisseurs à l'intention de tous les ministères. On pourrait transmettre rapidement à TPSSGC les données à ce sujet.

C6. Dans l'élaboration des indicateurs de rendement, TPSSGC pourrait élaborer une méthodologie récompensant le rendement supérieur (au delà des exigences des contrats) et pénalisant le rendement insatisfaisant.

C7. Dans les cas où il existe différents contrats à long terme pour les mêmes produits semblables, on pourrait adopter une stratégie pour remanier la répartition des travaux parmi les fournisseurs.

C8. TPSSGC pourrait désigner un responsable compétent qui serait habilité à faire connaître et à appliquer les sanctions imposées aux fournisseurs dans l'ensemble du gouvernement et à révoquer ces sanctions (sauf les sanctions internationales en vertu de la Loi sur les Nations Unies).

C9. TPSSGC pourrait publier la liste des fournisseurs qui ne peuvent plus conclure de contrats avec le gouvernement.

Mécanismes de règlement des différends et de recours

C10. On pourrait adopter, pour l'ensemble du gouvernement, une méthode de règlement des différends. On relève couramment deux types de différends dans le domaine des achats : ceux qui portent

Le gouvernement pourrait entretenir, avec ses fournisseurs, des relations complémentaires et constructives. Autrement dit, il pourrait élaborer et encourager de meilleures relations de collaboration avec ses fournisseurs. Il doit donc réduire le nombre de fournisseurs avec lesquels il traite et établir des relations à plus long terme, dans les cas opportuns. Des contrats à plus long terme permettraient d'améliorer la collaboration avec les fournisseurs; ainsi, les deux parties obtiendraient de meilleurs résultats. Toutefois, les aspects juridiques de ce type de relation doivent rester clairs. En outre, s'il y avait moins de fournisseurs principaux et moins de contrats à l'échelle du gouvernement, les programmes des RSE pourraient être gérés de façon plus efficace, étant donné que le gouvernement aurait un tableau complet de la situation. En outre, ces programmes pourraient être mieux ciblés, gérés et surveillés aux niveaux des fournisseurs principaux et des sous-traitants, ce qui contribuerait au succès des programmes.

Les fournisseurs ont fait observer que l'insuffisance de relations stratégiques et d'échanges d'information entre le gouvernement et les fournisseurs a une incidence sur la détermination des meilleures méthodes d'achat, sur la sélection des partenaires compétents, sur la réalisation des résultats souhaités et sur la probabilité de succès des projets complexes.

Le gouvernement doit revoir les mécanismes en place pour le règlement des différends dans le domaine des achats afin d'offrir aux fournisseurs un moyen adéquat et satisfaisant de régler les différends.

## Les mesures à adopter

### Sélection des fournisseurs

Dans les propositions, l'utilisation du terme « pourrait » indique qu'elles ne sont que préliminaires et qu'elles dépendent de l'issue des discussions.

C1. On pourrait présélectionner des fournisseurs hautement compétents d'après l'évolution de leur rendement, les normes professionnelles, les impératifs opérationnels ou autres impératifs essentiels, ainsi que de leur systèmes de gestion ou financiers. Pour accélérer le processus, la présélection pourrait se faire avant le lancement des appels d'offres.

C2. Pour encourager les fournisseurs à améliorer leurs normes, ces derniers pourraient être obligés, par défaut dans un délai de 24 mois, d'être détenteur d'une certification ISO appropriée, sauf si

## Mécanismes de règlement des différends et de recours

Les fournisseurs étaient d'avis que le mécanisme de règlement des différends dans le domaine des achats n'est pas entièrement satisfaisant. Ils recommandaient de corriger cette lacune et souhaitaient que ce mécanisme s'inspire de méthodes modernes de règlement des différends.

Il semble que les décisions du Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCÉ) soient fondées sur des normes de rectitude dans le contexte des accords commerciaux, et non sur des normes de vraisemblance dans le contexte général des achats. Dans des entrevues avec les associations de fournisseurs et avec du personnel des achats du gouvernement, le GT a entendu dire que les accords commerciaux produisaient sur les achats (en raison des décisions du TCCÉ) des résultats causant l'aversion au risque.

Aux États-Unis, l'ancien *General Services Board of Contract Appeals* (GSBCA) n'appliquait pas une norme de vraisemblance et a perdu les pouvoirs qui lui permettaient d'entendre les contestations portant sur les soumissions après avoir pris pendant dix ans des décisions que la plupart jugeaient déstabilisantes. Un examen des règlements américains, en ce qui a trait aux contestations portant sur les soumissions et à l'approche du nouvel organisme chargé de l'examen des achats, a permis de constater que l'agent responsable des achats est le mieux placé pour définir les besoins relatifs à l'achat et pour évaluer les compétences des soumissionnaires. Pour déposer une contestation, le plaignant doit avoir vraiment participé à la concurrence dans l'attribution du marché. Il doit aussi prouver que les décisions du responsable des achats pour une question discrétionnaire sont contraires à la raison ou que la procédure d'achat contrevient aux lois.

## Ce que cela signifie

Le gouvernement a l'obligation, envers les Canadiens, de conclure des contrats avec des fournisseurs hautement compétents, qui sont en mesure d'offrir des biens, des services et des travaux de construction dans le respect des délais et dans un souci d'économie, en plus de respecter des normes éthiques rigoureuses. Pour atteindre ces objectifs, le gouvernement doit connaître ses fournisseurs, établir des normes ou des compétences d'affaires et des activités de base et mesurer le rendement des contrats. Les fournisseurs ont fait savoir qu'on n'applique pas uniformément les méthodes d'évaluation du rendement des fournisseurs dans l'ensemble du gouvernement. Cela peut être attribuable au manque d'information centralisée et facile d'accès au sujet des fournisseurs ainsi que des critères et des dossiers d'évaluation du rendement.



d'information sur les fournisseurs pour répondre à leurs besoins particuliers dans le domaine des achats.

En outre, le gouvernement n'a pas de système central d'information vaste et/ou facile d'accès sur le rendement des fournisseurs (et notamment sur les entreprises ou les particuliers qui ne peuvent pas, en vertu des lois, faire affaire avec le gouvernement). Par contre, le GT a constaté qu'aux États-Unis le gouvernement dispose d'une liste centrale publiée d'entreprises avec lesquelles il ne fait pas affaire.

Dans le secteur privé, les entreprises font rarement appel aux principes de la libre concurrence. En règle générale, on met en concurrence quelques fournisseurs reconnus et compétents. Même lorsque ces entreprises pratiquent la « libre » concurrence, elles exigent normalement au préalable un certain niveau de compétence.

La libre concurrence est la méthode de sélection normalement utilisée au Canada et, dans certains cas, il semble que cette méthode soit appliquée, même lorsque cela est tout à fait contraire à la logique. Bon nombre de fournisseurs estiment que la concurrence est coûteuse et nécessite trop de temps. Les fournisseurs veulent concurrencer d'autres fournisseurs compétents et être traités sur un pied d'égalité dans l'attribution des marchés publics, et ils estiment que cela s'impose pour que la concurrence soit utile autant aux fournisseurs qu'au gouvernement.

## Relations

Les relations du gouvernement fédéral avec ses fournisseurs diffèrent grandement de celles du secteur privé et des autres administrations avec leurs propres fournisseurs. Les entreprises florissantes du secteur privé et les administrations évitent une démarche antagoniste en adoptant un principe favorisant des relations plus stratégiques avec les fournisseurs. Voilà pourquoi elles privilégient des alliances stratégiques à long terme, l'échange de l'information stratégique et une surveillance positive du rendement des fournisseurs. Ce principe permet d'améliorer continuellement le rendement et les résultats.

La recherche dans les documents universitaires révèle qu'il existe une tendance analogue dans la manière dont les organismes gèrent les relations avec leurs fournisseurs. Lorsqu'ils évoluent, les organismes misent d'avantage sur les accords avec les fournisseurs fondés sur l'honnêteté, l'ouverture et l'échange.

C. Collaboration avec les fournisseurs

EN RÉSUMÉ

Faire des affaires devrait être considéré comme un privilège et non un droit. Les organismes du secteur privé qui font des achats ont beaucoup moins de fournisseurs

- Présélection des fournisseurs compétents, y compris leur reconnaissance dans l'ensemble du secteur

Les organismes du secteur privé recourent à des mesures rigoureuses d'évaluation du rendement des fournisseurs pour surveiller proactivement leur rendement et pour obtenir un bon rapport qualité-prix.

Il est essentiel de mettre en commun les mesures d'évaluation du rendement et les processus de gestion.

Toutes les parties doivent prendre part en temps opportun aux enjeux concernant les contrats et obtenir de l'information sur ces derniers

- Le client
- Le responsable des contrats
- Le fournisseur

À défaut d'une surveillance, les problèmes surgissent

- Les rapports et les résultats sont liés au processus d'achat

La gestion des contrats est synonyme de gestion des relations

Ce que nous avons constaté

Sélection des fournisseurs

Dans le cadre de ses opérations, le gouvernement achète, auprès du secteur privé, un large éventail de biens, de services et de travaux de construction. En date de décembre 2001, Statistique Canada recensait environ 2,2 millions d'entreprises au Canada. En 2002, le gouvernement a établi plus de 497 000 contrats et modificatifs contractuels avec des fournisseurs. Toutefois, il n'a pas de source centrale d'information à propos de l'ensemble de ses fournisseurs pour exercer ses activités d'achat. TPSGC gère un registre de fournisseurs qui comprend plus de 67 000 noms et d'autres ministères gèrent leur propre système

suivantes dans la sélection des fournisseurs pour chaque produit semblable et en démontrer l'utilité dans le plan de gestion de produits semblables :

- libre concurrence;
- concurrence entre les fournisseurs sélectionnés;
- contrats attribués sans concurrence ou à un fournisseur exclusif.

- B8. Les plans de produits semblables pourraient indiquer une procédure d'exception; tous les besoins non normalisés doivent être justifiés conformément à cette procédure. Les exceptions pourraient être enregistrées et faire l'objet de rapports.

Outils d'achat

- B9. TPGC pourrait élaborer des outils d'achat ministériels adéquats pour répondre aux besoins des ministères. Lorsqu'ils existent, ces outils pourraient être utilisés, et on ne pourrait pas en créer d'autres.

Le Marché du gouvernement du Canada pourrait être l'unique moyen de se procurer des outils d'achat dans l'ensemble du gouvernement.

- B10. Dans les cas où le plan de gestion de produits semblables l'indique, les outils pourraient comprendre des processus et des critères normalisés d'évaluation, ainsi que des énoncés des travaux uniformisés, au lieu d'offres à commandes.

- B11. TPGC pourrait normaliser sa terminologie dans le domaine des achats pour l'appliquer à l'ensemble du gouvernement.

- B12. On pourrait élaborer des documents normalisés dans un langage clair, afin de permettre de simplifier et de rendre plus efficace le processus de passation des contrats.

Processus d'achat

- B13. Dans les cas où le plan de produits semblables l'indique, le gouvernement pourrait profiter au maximum des garanties d'affaire (en fonction de l'exclusivité d'utilisation ou du volume d'activités).

- B14. Dans les cas où il n'est pas possible, à l'heure actuelle, de garantir d'avance un certain volume, les contrats pourraient prévoir des rabais pour les économies d'échelle.

Sélection des fournisseurs

- B15. On pourrait remplacer la libre concurrence comme « le » principal indicateur de rendement par le concept du « rapport qualité-prix obtenu », grâce à l'un des mécanismes de sélection des fournisseurs suivants. On pourrait retenir l'une des solutions

- B1. TPGC pourrait adopter la planification de la gestion de produits semblables pour l'ensemble du gouvernement, (incluant les biens et les services ainsi que les travaux de construction), en tenant compte du coût total de propriété et des risques relatifs à des produits semblables précis.
- B2. Dans l'élaboration de ces plans pour les produits semblables, TPGC pourrait consulter les principaux intervenants et tenir compte de tous les facteurs pertinents qui influent sur le coût de l'acquisition, de la gestion et de l'aliénation de produits semblables. La création de conseils de produits semblables, constitués de représentants des ministères touchés, serait l'un des mécanismes qu'on pourrait envisager pour la consultation. TPGC pourrait aussi faire participer à ses consultations les associations professionnelles, les fournisseurs et les autres gouvernements.
- B3. Le plan annuel de TPGC pourrait aussi comprendre des plans de gestion de produits semblables à examiner par son Conseil consultatif et à approuver par le ministre. Dans les cas particuliers, un autre ministre pourrait aussi être appelé à approuver les différents plans de produits semblables.
- B4. Par souci de transparence, on pourrait diffuser publiquement les plans des produits semblables ou les tranches pertinentes de ces plans.
- B5. TPGC pourrait gérer tous les pouvoirs d'achat en fonction des produits semblables ciblés.
- B6. TPGC pourrait établir les offres à commandes ou d'autres contrats faisant l'objet de plans de produits semblables. Les transactions conclues dans le cadre de ces contrats pourraient être entièrement autorisées pour les opérations d'achat exécutées conformément aux plans de produits semblables. Lorsque les contrats sont établis conformément à ces plans, on pourrait déléguer massivement, aux ministères, les pouvoirs permettant de faire appel à ces contrats.
- B7. On pourrait préciser la période de validité de chaque plan de produits semblables. On pourrait suivre le plan approuvé pour toutes les transactions, sauf s'il faut le revoir en raison de changements significatifs intervenus dans le contexte des achats. Chaque plan pourrait être examiné une fois par an. Il pourrait toutefois être valable pour une plus longue période.



## Ce que cela signifie

Bien que les différents ministères puissent regrouper et normaliser certains produits semblables, les variantes relevées entre eux et dans le cadre de leurs activités donnent lieu à des frais supplémentaires. Il est possible d'accroître la portée de la normalisation dans l'ensemble des ministères, en particulier pour les produits semblables qui ont un caractère commun, en ce qui a trait à la sélection des fournisseurs, à la fonctionnalité, aux processus d'achat et aux risques connexes.

Un cadre de gestion de produits semblables constituerait une méthode plus uniforme et économique pour différents produits et ce cadre devrait préciser, entre autres :

- les éléments inclus et exclus dans les groupes produits semblables;
- l'analyse des besoins ministériels;
- la définition des normes qui pourraient s'appliquer ou qui pourraient être appliquées;
- la réduction du nombre de fournisseurs;
- les exigences des politiques et les retombées socioéconomiques;
- la définition des facteurs de risque et des stratégies d'atténuation;
- la définition de l'ensemble des fournisseurs potentiels et l'importance relative de la concurrence par rapport au recours à un fournisseur exclusif ou à la concurrence entre des fournisseurs sélectionnés;
- la normalisation ou la simplification des besoins répétitifs;
- les stratégies de gestion des fournisseurs pour assurer l'optimisation continue des ressources financières.

En remplaçant le régime actuel de gestion des achats par un régime de gestion de produits semblables, on pourra améliorer les avantages offerts à l'ensemble du gouvernement fédéral.

## Les mesures à adopter

### Gestion des biens et des services

Dans les propositions, l'utilisation du terme « pourrait » indique qu'elles ne sont que préliminaires et qu'elles dépendent de l'issue des discussions.

avantages découlant de la gestion de produits semblables. D'autres organismes importants font appel aux relations à long terme, fondées sur des contrats cadres, avec les fournisseurs clés. Les différentes transactions sont soumises à ces contrats cadres; on mesure et compare attentivement le rendement pour s'assurer qu'on obtient continuellement le meilleur rapport qualité-prix. Ce mécanisme permet de mieux faire participer les fournisseurs clés au processus d'amélioration du rapport qualité-prix.

Les politiques et les processus d'achat du gouvernement du Canada tiennent compte du principe selon lequel la caractérisation des besoins et un contrat unique constituent le point de départ et l'orientation de chaque transaction d'achat. La plupart des politiques et des processus vise essentiellement à gérer les transactions, et non à encadrer les risques que comportent certains biens ou services. C'est ce dont témoignent les pouvoirs organisationnels et les éléments essentiels des lois, par exemple, la *Loi sur la gestion des finances publiques* et les limites imposées par le Conseil du Trésor dans la passation des contrats, même si, par exemple, la loi constitutive de TPSGC et la *Loi sur la production de défense* permettent de gérer autrement les opérations.

## Les 40 besoins les plus importants

Au gouvernement fédéral, les 40 besoins les plus importants (regroupés en fonction du NBS) représentent la grande majorité des dépenses annuelles consacrées aux achats.

## Normalisation

Lorsque des plans de gestion de produits semblables sont élaborés et améliorés, ils entraînent souvent des décisions qui visent à normaliser et à simplifier le plus grand nombre d'aspects possibles du processus d'achat et de gestion, notamment des éléments de base comme la terminologie, les documents, les formulaires, les textes uniformisés et les énoncés de travaux. Ils peuvent également entraîner la normalisation de la sélection de certains fournisseurs de biens ou de services.

## Economies

L'analyse des données sur les achats de TPSGC et des discussions avec le secteur privé montre qu'on peut réaliser des économies par le biais la gestion de produits semblables. TPSGC a remporté un succès limité dans la normalisation des produits, des processus, des outils ou des fournisseurs, en raison du modèle d'achat actuel, qui est transactionnel et réactif.

l'aliénation de produits semblables, dans l'harmonisation de la capacité du secteur privé avec la capacité des clients.

La planification de produits semblables comprend des éléments comme :

- les méthodes de sélection et d'acquisition des biens ou des services;
- des méthodes de spécification et de normalisation des biens ou des services;
- des méthodes de gestion des biens ou des services au fil du temps ;
- les types de relations les plus productives avec les fournisseurs.

Le recours avec succès de la gestion de produits semblables maximise l'efficacité des outils d'achat pour les produits en question. Ces outils comprennent entre autres la détermination du processus de sélection ou les relations avec les fournisseurs permettant d'obtenir le rapport qualité-prix optimal, le recours au marché pour permettre de réduire les frais généraux, la rigueur dans l'exécution du plan et la mesure des avantages obtenus. On peut appliquer le cadre de gestion de produits semblables aux articles commerciaux courants tout comme aux besoins complexes.

Les techniques permettant d'améliorer le rapport qualité-prix, par exemple, la mise en concurrence, sont appliquées différemment de celles actuellement utilisées au gouvernement. On fait appel à cette technique dans d'autres organismes importants, où elle permet d'obtenir les meilleurs résultats qui soient pour l'organisme, par exemple, dans la sélection d'un fournisseur clé d'après la capacité; le gouvernement fait appel à la concurrence à un niveau inférieur, pour prendre des décisions sur les produits à acheter.

Lorsque des plans sont élaborés, ils sont approuvés aux échelons supérieurs, puisqu'ils constituent un élément essentiel de la stratégie institutionnelle globale. Certains grands organismes, dont le total des dépenses est nettement supérieur à celui du gouvernement fédéral, appliquent une cinquantaine de plans de gestion de produits semblables, ce qui est peu. Chaque plan peut comporter différentes méthodes d'approvisionnement, selon le cas.

Le gouvernement utilise les offres à commandes et/ou les arrangements en matière d'approvisionnement pour tenter d'obtenir quelques-uns des

**B. Gestion de produits semblables**

**EN RÉSUMÉ**

- Connaissance du marché, des forces du marché et des secteurs vulnérables
- Connaissance de la taille et de la portée éventuelle des entreprises du secteur privé
- Connaissance des besoins et des fluctuations internes
- Planification avec tous les intervenants pour prendre de meilleures décisions
- Optimisation à différents niveaux
- Géographiquement
- Gammes de produits

**Ce que nous avons constaté**

**Plans pour la gestion de produits semblables**

Bon nombre d'organismes importants planifient leurs opérations d'achat selon leurs besoins en biens et en services, avec la collaboration des secteurs opérationnels et des secteurs responsables des achats.

La gestion des biens et des services ou des travaux de constructions semblables (« produits semblables » pour les besoins de ce document) oblige à planifier l'acquisition . Une méthode de gestion de produits semblables relativement aux achats consiste à :

- définir les besoins éventuels;
- connaître les coûts de produits semblables;
- planifier l'acquisition continue de ces produits semblables afin de produire des retombées importantes sous l'angle de l'efficacité pour le gouvernement fédéral.
- accroître les économies d'échelle;
- assurer la normalisation et la simplification; et
- améliorer l'information, la planification et la gestion des fournisseurs.

Les responsables des achats tiennent compte de tous les facteurs pertinents qui influent sur le coût de l'acquisition, de la gestion et de

Délégation des pouvoirs

- A18. Il ne faudrait pas modifier les pouvoirs actuels de passation de marché pour les cas d'urgence.

Gestion des contrats et rapports sur les marchés publics

- A19. TPSCG pourrait instituer des normes et des indicateurs de rendement des achats, notamment en faisant appel aux données nécessaires pour mesurer le rendement et pour en rendre compte.
- A20. TPSCG pourrait réunir des données, notamment auprès des autres ministères, et diffuser des rapports d'information pour l'ensemble du gouvernement.
- A21. TPSCG pourrait créer un indicateur de prix pour un ensemble représentatif de biens et de services (sur le modèle de l'indice des prix à la consommation ou du Toronto Stock Exchange) pour faciliter le suivi des fluctuations des prix.



Responsabilités dans le domaine des achats

- A12. Lorsque les outils d'approvisionnement sont disponibles pour l'ensemble du gouvernement (comme les offres permanentes ou le Marché en direct du gouvernement du Canada, leur utilisation pourrait être obligatoire.
- A13. Les ministères pourraient continuer d'exercer leur pouvoir délégué lorsqu'il n'existe aucun outil ou si aucun plan de gestion de produits semblables n'est établi.
- A mesure que ces outils deviennent disponibles, une distinction pourrait être faite entre le pouvoir délégué lié à l'établissement des outils et aux dépenses et le pouvoir d'achat lié à l'utilisation de ces outils.
- A14. Le pouvoir lié à l'exercice des fonctions d'approvisionnement pourrait être confié uniquement à des membres désignés du personnel chargé des achats. Tout le personnel des achats pourrait relever de TPSGC pour la direction fonctionnelle. Selon l'évolution des besoins, tout le personnel des achats pourrait être géré par TPSGC.
- Le personnel des achats pourrait continuer à être co-localisé avec les ministères.
- A15. On pourrait reconnaître que la gestion et l'administration des contrats constituent des responsabilités essentielles. Avec les ministères, TPSGC pourrait administrer et gérer les contrats afin d'optimiser le rapport qualité-prix pour l'État; les responsabilités connexes pourraient être définies dans les plans de gestion de produits semblables.
- A16. Les ministères pourraient désigner un responsable principal (par exemple l'agent financier principal) comme responsable de la préparation des plans d'investissement stratégiques et des activités d'achat qu'ils exercent. On recrutera parmi ce groupe de responsables les fonctionnaires qui feront partie du Conseil consultatif.
- A17. L'Unité des services juridiques affectée à TPSGC par le ministère de la Justice pourrait être désignée comme conseiller principal du gouvernement en matière de contrats.

et de tous les projets d'achats particuliers pour les cinq prochaines années; ces plans pourraient être présentés aux ministres du Conseil du Trésor.

Si les plans stratégiques incluant l'approche d'approvisionnement sont approuvés, alors, l'autorisation de passer un contrat pourrait être accordée en même temps que l'approbation du plan stratégique; une autorisation subséquente ne serait nécessaire que si des changements sont apportés à l'approche du plan.

A7. TPSCG pourrait dresser un plan annuel décrivant la méthode d'achat du gouvernement pour les exercices ultérieurs, en s'inspirant des plans d'investissements stratégiques et d'autres sources d'information. Ce plan pourrait comprendre de l'information sur le rendement des achats du gouvernement, et pourrait être un document public.

## Modifications à apporter aux lois, aux règlements et aux politiques

A8. Le gouvernement pourrait confirmer le pouvoir conféré à TPSCG de passer des marchés pour des services et des travaux de construction au nom des ministères, comme il le fait déjà pour les biens. TPSCG pourrait être habilité à déléguer ces pouvoirs aux ministères dans les cas opportuns.

Cela pourrait être établi à court terme par une modification apportée à la Directive sur les marchés ou par le recours à TPSCG comme organisme obligatoire pour la passation des marchés de services et de travaux de construction dans le cadre de la Politique sur les services communs. À long terme, cela pourrait être confirmé par une modification apportée à la Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux.

A9. On pourrait modifier la Loi sur la gestion des finances publiques (LGF), qui s'applique à tous les ministres et, dans ce cas, aux organismes inscrits dans les annexes I, I.1 et II.

A10. Toutes les entités énoncées dans la LGFP (annexes I, I.1 et II), dont l'ARC et l'Office national du film, pourraient faire l'objet du plan de mise en œuvre pour l'examen des achats de l'ensemble du gouvernement.

A11. La LGFP (articles 32, 33 et 34) pourrait être modifiée afin de permettre à TPSCG d'inclure des garanties, au nom du gouvernement, dans les contrats.

- A4. On pourrait mettre sur pied un conseil consultatif pour donner son avis sur l'orientation stratégique des achats. Ce conseil pourrait comprendre des représentants des ministères, des organismes centraux, des fournisseurs et des milieux universitaires et pourrait tenir probablement quatre à six réunions par année.
- Pareil conseil aurait pour objectif d'assurer une transparence et une surveillance accrues pour la gestion du processus d'approvisionnement du gouvernement.
- A5. Le gouvernement pourrait évaluer la politique et la pratique de recours aux achats pour réaliser les objectifs du programme des RSE. Les critères pourraient essentiellement porter sur :
- les achats comme outils d'application des politiques (par opposition à d'autres outils comme la réglementation ou l'investissement direct);
  - l'incidence produite sur les processus d'achat (dont les coûts et les efforts);
  - l'harmonisation avec les objectifs généraux (priorités et uniformité dans les politiques et entre ces politiques).
- Des évaluations semblables pourraient être requises pour appuyer les programmes dès leur création et selon un cycle quinquennal par la suite.
- On pourrait s'en remettre à cette évaluation pour savoir si on doit continuer d'utiliser les achats comme outils pour la réalisation des programmes de RSE ou d'autres politiques.
- On pourrait clairement préciser dans les contrats qui comprennent des dispositions relatives aux RSE comment les exigences relatives au RSE seront relayées aux sous-traitants
- A6. Les ministères pourraient définir, chaque année et en continu, leurs besoins dans le domaine des achats, possiblement par le truchement de leur plan d'investissements stratégiques.
- Les plans d'investissements stratégiques pourraient faire état des besoins généraux des ministères pour les trois prochaines années

Données

Le gouvernement ne dispose pas d'un accès à toute l'information nécessaire pour prendre des décisions éclairées sur la façon de gérer ses achats dans le meilleur intérêt des Canadiens.

À cause des lacunes en matière d'information, le gouvernement ne peut pas mettre complètement en évidence la valeur produite par le programme d'approvisionnement.

Recoupement

En tant qu'organisme de service commun en matière d'approvisionnement, TPSCGC constitue le point central logique de la responsabilité en matière d'approvisionnement; d'ailleurs, il possède déjà l'expertise et les outils nécessaires et a à son emploi la majorité du personnel d'expérience en matière d'approvisionnement.

Ressources humaines/formation

Quand les clients présentent des demandes et prennent des décisions qui ne sont pas conformes à la législation et à la politique en matière d'approvisionnement ou quand ils font des achats eux-mêmes sans avoir les connaissances voulues, le système d'approvisionnement en souffre du fait qu'il doit corriger les problèmes.

Les mesures à adopter

Gestion des achats

Dans les propositions, l'utilisation du terme « pourrait » indique qu'elles ne sont que préliminaires et qu'elles dépendent de l'issue des discussions.

A1. Le gouvernement pourrait adopter une méthode générale dans le domaine des achats, avec le concours de tous les ministres, en fonction du meilleur rapport qualité-prix pour la population canadienne.

A2. Le ministre de TPSCGC pourrait être responsable des achats dans l'ensemble du gouvernement et devrait aider les autres ministres à atteindre leurs objectifs.

A3. Le Conseil du Trésor pourrait fixer l'orientation stratégique des achats de l'ensemble du gouvernement.

Le groupe de travail n'a trouvé qu'un exemple de ministère qui exige que ses employés responsables des achats suivent un cours de formation avant de leur confier des pouvoirs de passation des marchés. Les achats des ministères sont souvent faits par des non-spécialistes n'ayant pas la formation ou les connaissances nécessaires pour mener à bien cette tâche.

## Ce que cela signifie

### Structure/fonctions

Des objectifs clairement énoncés et communiqués pour les achats du gouvernement dans son ensemble sont essentiels à la réalisation d'économies et à l'évitement des coûts. En traitant les opérations d'achat comme un programme de l'ensemble du gouvernement, comportant ses propres objectifs généraux, on pourra mieux analyser la situation et faire des compromis en meilleure connaissance de cause entre les besoins individuels et regroupés, les coûts et les retombées socioéconomiques.

Lorsque les achats sont gérés dans leur ensemble, c'est tout l'organisme qui en récolte les avantages; même si des secteurs en particulier peuvent être soumis à des contraintes et être parfois obligés de payer des prix supérieurs à court terme.

Avec des objectifs plus clairs pour les achats, les programmes RSE pourraient être gérés d'une manière efficace, le gouvernement ayant un portrait complet. De plus, les objectifs socioéconomiques de ces programmes pour l'attribution des marchés pourraient être mieux ciblés, contribuant ainsi au succès des programmes.

Des objectifs plus clairs en matière d'achats favoriseraient une plus nette distinction entre les rôles et responsabilités attribués au SCT, à TPSCGC et aux autres ministères.

Pour améliorer la gestion gouvernementale globale des achats, on pourrait avoir à modifier des éléments de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

En élaborant ces propositions, le groupe de travail a conclu qu'en adoptant une approche globale à l'échelle organisationnelle et une approche axée sur les groupes de produits et services en matière d'approvisionnement, on pourrait supprimer d'importants obstacles à l'amélioration de la fonction d'approvisionnement.



des différentes décisions en matière d'achats sur les autres programmes de l'Etat ou sur l'économie dans son ensemble.

Le gouvernement et TPSSGC, à titre de ministre habilitant, ont peu d'information sur les prévisions de la demande pour l'ensemble du gouvernement. Même dans les différents ministères, la prévision des besoins dans le domaine des achats est généralement limitée à l'acquisition des immobilisations, au lieu de porter sur son fonctionnement et son entretien, ou sur les marchés de services.

## Recoupement

On constate un recoupement des fonctions et des attributions dans le processus d'approvisionnement.

Les différents ministères ont élaboré des cadres de gestion de l'information adaptés à leurs besoins particuliers, mais il arrive souvent que les besoins soient semblables. Les efforts qu'il faut déployer pour créer ces cadres de gestion entraînent des délais et coûts administratifs pour le système d'approvisionnement.

Le SCT, TPSSGC, MDN, la GRC et l'ARC investissent tous beaucoup de temps et de ressources dans l'élaboration et la mise à jour des politiques stratégiques et opérationnelles. Cela est susceptible de causer des politiques et des interprétations conflictuelles.

Les recoupements ont également eu pour effet de diluer considérablement les compétences dans le domaine des achats parmi les ministères. Ce problème se vérifie en particulier au MDN, où la concurrence qui s'exerce pour les experts techniques et les spécialistes de plus en plus rares est exacerbée par la nature des opérations d'achat complexes, très risquées et de grande valeur dans le contexte militaire, et notamment par l'impératif de soutien des opérations. Cette situation, qui se conjugue avec le manque d'uniformité dans l'application des lois et des politiques, peut donner lieu à des risques pour certains projets complexes d'achat et pour l'ensemble du gouvernement.

## Ressources humaines et formation

Alors que de nombreux ministères requièrent une formation dans la gestion des ressources humaines et financières avant de confier aux gestionnaires fait savoir que les gestionnaires du gouvernement connaissent et n'apprécient guère les politiques et les pratiques d'achat du gouvernement.

actuels ont nui à l'évolution vers l'établissement d'une approche globale de l'approvisionnement qui soit efficace.

Le système actuel des plans d'approbation des transactions ne répond pas aux besoins des décideurs ou des responsables de l'approvisionnement. Les points d'approbation peuvent être mal assortis aux points de repère essentiels du processus d'approvisionnement. Dans d'autres administrations et dans le secteur privé, on insiste sur la gestion de l'optimisation des ressources financières plutôt que sur l'optimisation financière des différentes transactions.

Le système financier rend difficile le regroupement des achats, notamment entre les ministères ou les exercices financiers.

Il y a peu d'analyse ou d'information relativement à l'utilisation de l'approvisionnement dans la réalisation d'autres objectifs nationaux ou d'avantages socioéconomiques, qu'il s'agisse d'exigences individuelles, de programmes particuliers ou de principes généraux.

## Données

Il n'existe pas de source unique de données détaillées sur les achats dans l'ensemble du gouvernement. On peut consulter un nombre limité de renseignements sur l'attribution des contrats dans l'ensemble du gouvernement dans le Rapport sur les activités d'achat du SCT, les Comptes publics et les rapports relatifs aux achats faits par carte d'achat. Toutefois, ce ne sont que des données partielles dont la production prend souvent plusieurs mois. Les nouvelles exigences forçant les ministères à déclarer les contrats de plus de 10k\$ comprennent quelques détails de base, mais il n'y a pas de mécanismes pour consolider ces rapports pour l'ensemble du gouvernement

Le gouvernement n'est pas le seul acheteur de produits et services de qualité et diversifiés. Dans le secteur privé, des entreprises multinationales qui achètent, auprès de fournisseurs locaux et multinationaux, des biens et des services représentant à peu près la même valeur, dans le monde entier, ont accès à de vastes renseignements sur les achats, qu'elles peuvent consulter en temps réel pour l'ensemble de leurs activités. Le groupe de travail a pu également trouver des exemples de gouvernements ayant des activités d'achat fragmentées nécessitant la déclaration centralisée des contrats de plus de 5 000 \$.

Lorsqu'il prend ses décisions dans le domaine des achats, le gouvernement ne dispose pas d'information fiable à propos de l'incidence

A

## Une approche globale

### EN RÉSUMÉ

Les activités d'approvisionnement sont essentielles au rendement global; elles doivent donc être gérées de manière stratégique au niveau de l'organisation.

- Objectifs, plans et priorités communément admis
- La gestion stratégique organisationnelle est réalisée de différentes façons

La production de rapports courants détaillés à différents niveaux est nécessaire

- Mesures de base
- Rendement de référence
- Pratiques intégrées aux processus organisationnels

### Ce que nous avons constaté

#### Structure/fonctions

De nombreuses entreprises, à l'instar de certains gouvernements, ont adopté une méthode globale de gestion des achats pour remplacer différents régimes d'opérations autonomes. Au Canada, l'Agence du revenu du Canada (ARC) fournit un exemple de l'application de ce principe au sein d'un seul ministère. Ils ont ainsi montré qu'on pouvait mieux réaliser les opérations générales de l'organisation en désignant clairement une entité responsable de l'ensemble des achats.

Les pouvoirs et les responsabilités en matière d'approvisionnement public sont éparpillés, et les rôles et responsabilités des décideurs clés ne sont pas clairs. Un manque de gestion centrale des activités d'approvisionnement public et la confusion qui règne dans la répartition des rôles et des attributions entre TPSGC, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et les autres ministères peuvent créer un environnement difficile pour les décideurs.

Même si la loi constitutive de TPSGC traite des objectifs stratégiques de l'approvisionnement relativement à des éléments comme l'efficacité globale des activités d'achat du gouvernement, le cadre et les mandats

plusieurs études. Par exemple, dans sa réponse aux recommandations faites en 1999-2000 par le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants, le gouvernement notait qu'une vaste réforme des politiques cadres du processus d'achat était en cours à l'échelle de l'administration fédérale en vue d'accroître l'efficacité et l'efficience du cadre de la politique d'achat du gouvernement, que TPSCGC offrait aux ministères un soutien à valeur ajoutée et que le partenariat existant entre TPSCGC et le MDN appuyait les objectifs gouvernementaux ayant trait au système de freins et de contrepoids. Le gouvernement concluait qu'il n'avait pas l'intention d'examiner plus avant l'intégration des fonctions contractuelles du MDN et de TPSCGC.

Le GT note que les propositions avancées dans le présent document ne sont pas finales et qu'elles n'y figurent qu'aux fins de discussion avec les nombreuses parties concernées, dont on attend les réactions. Par ailleurs, comme on ne recommande pas une structure de gouvernance en particulier, et vu la nature hautement stratégique du présent rapport, le GT est parvenu à la conclusion qu'il ne convenait pas pour le moment d'y inclure les commentaires des divers ministères.

## Méthodologie

Le groupe de travail (GT) a réuni des données auprès de nombreuses sources d'information, à savoir :

- d'importants acheteurs du secteur privé qui ont fait part de leurs meilleures pratiques et des leçons qu'ils ont apprises;
- des associations de fournisseurs qui ont fait connaître les aspects positifs et négatifs du processus d'achat gouvernemental et qui ont formulé des suggestions pour apporter des améliorations
- des employés du gouvernement fédéral qui ont suggéré des changements à apporter afin d'améliorer leur profession et le processus d'achat
- six ministères chargés de la réalisation de programmes qui ont présenté des exposés sur les retombées socioéconomiques
- quatre-vingt-dix-huit ministères et organismes fédéraux, qui continuent à fournir des renseignements sur leur propre processus d'achat et sur les problèmes liés à ce dernier.

Le regroupement de ces 98 ministères et organismes (les « ministères ») représentent le point de vue de l'ensemble du gouvernement, de l'organisation, dont il est question dans le présent document.

Le GT a également étudié :

- les examens et vérifications antérieurs;
- les lois, les règlements et les politiques;
- les données sur les achats de l'ensemble du gouvernement;
- les processus régissant la contestation de soumissions à l'échelle internationale;
- les décisions du Comité d'examen des acquisitions;
- les avis exprimés pendant les réunions du Comité directeur interministériel et par les bureaux régionaux de TPSCG;
- les études universitaires et la documentation sur les approvisionnements.

On continuera à recueillir des données pendant toute la durée des discussions.

Le GT ne s'est pas penché sur la question du rôle respectif de TPSCG et du MDN du fait, en grande partie, qu'elle a récemment été l'objet de



**On pourrait améliorer l'information permettant de prendre des décisions.**

- Prêter plus d'attention à l'efficacité de la gestion des ressources humaines dans l'ensemble du gouvernement.

- On n'enregistre pas certains renseignements essentiels dans l'ensemble du gouvernement.
- On sait que les données existantes sont inexactes.
- L'information porte sur le processus et les transactions, et non sur les résultats.
- L'absence du point de vue de l'ensemble du gouvernement, d'indicateurs de rendement et de données nuit à l'efficacité de la gestion des achats et à l'amélioration continue.
- Il n'y a aucun lien entre les rapports détaillant les dépenses dans les Comptes publics et les rapports sur les approvisionnements.

**On peut améliorer les relations avec les fournisseurs.**

- On ne donne pas l'importance qu'il faut aux relations.

**On peut rendre les opérations d'achat plus efficaces et plus efficaces**

- Il semble que la méthode actuelle soit fondée sur l'aversion au risque.
- Cela limite l'innovation, la souplesse et l'optimisation des ressources financières.
- On se prive des occasions d'améliorer et de perfectionner continuellement les services.
- La fragmentation limite l'efficacité et l'efficacé.
- Il y a des recoupements dans certains domaines et des lacunes dans d'autres.
- Dans les opérations d'achat, on compte beaucoup trop sur des solutions sur mesure, au lieu d'adopter les méthodes standards ou de normaliser les biens et les services pour l'ensemble du gouvernement.

En résumé, on a relevé des points forts, mais aussi des lacunes dans la gestion des achats du gouvernement fédéral, et il faut intervenir fermement et clairement.

Les parlementaires et les hauts fonctionnaires ont des attentes :

- réaliser des économies importantes
- accélérer et simplifier les achats
- obtenir un meilleur rapport qualité-prix dans l'ensemble du gouvernement
- faire preuve de souplesse pour soutenir les priorités socioéconomiques de l'État
- améliorer la transparence, la responsabilité financière et l'obligation de rendre des comptes
- adhérer plus visiblement aux normes en matière d'éthique
- un ministre responsable et imputable à lui seul de tous les achats.

Le public a des préoccupations :

- La confiance du grand public a été ébranlée. On a de nouveau besoin de renforcer la confiance du public, l'obligation de rendre des comptes, la gérance et la crédibilité.
- La reddition des comptes concernant la gestion, les résultats, l'amélioration et la surveillance des achats est fragmentée et ambiguë.

On peut améliorer la gérance de l'argent des contribuables.

- Le gouvernement n'est pas en mesure de connaître son rendement en matière d'approvisionnement, ni l'amélioration qu'il pourrait apporter à ses opérations d'achat.
- On ne connaît pas ou on ne réalise pas les possibilités de réaffectation.
- Les processus d'achat et les contrats du gouvernement dissuadent les fournisseurs compétents intéressés.

On peut améliorer la prestation des services et des programmes.

- Préciser les objectifs des opérations d'achat.
- Coordonner les opérations d'achat au niveau fédéral.
- Préciser la raison d'être et les objectifs des programmes socioéconomiques pour en améliorer les résultats.
- Améliorer la gestion des contrats afin de réduire les risques.
- Réduire les coûts, les retards, le rendement médiocre et la possibilité de fraude.

## Introduction

Le 12 décembre 2003, le premier ministre a nommé l'honorable Wail Lastewka, C.P., député, à titre de secrétaire parlementaire du ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et responsable en particulier de l'examen des achats. Il est appuyé dans cette mission par un petit groupe de travail interministériel.

L'étude de l'environnement actuel dans lequel se font les achats se déroule avec pour toile de fond la nécessité, reconnue par le gouvernement, d'examiner et de renouveler ses orientations dans des domaines d'une importance cruciale soumis à son contrôle et, en particulier, en ce qui concerne les dépenses de tous genres.

La discussion des concepts exposés dans le présent document aidera le gouvernement à préciser la manière dont il modifiera la gestion des achats afin d'en améliorer notablement les résultats pour mieux servir les Canadiens et les Canadiennes (les « Canadiens »).

## Les achats

Les achats, qui s'élèvent à 13 G\$ (soit le tiers du budget discrétionnaire du gouvernement fédéral, représentent une fonction essentielle du gouvernement fédéral. Ce terme désigne l'ensemble des processus appliqués par le gouvernement fédéral pour obtenir les biens, les services et les travaux de construction requis pour exécuter les programmes qu'il met en place afin de servir les Canadiens.

Même si :

- l'approche actuelle en matière d'achats permet d'obtenir les biens et services nécessaires à la prestation des programmes;
- le personnel chargé des achats est toujours à la recherche du meilleur rapport qualité-prix;
- divers mécanismes sont en place pour assurer la transparence des opérations d'achat et rendre compte de ces dernières;

il y a toujours place à l'amélioration.

## Pourquoi améliorer le système?

33	Vieillesse et effets
34	Ce que cela signifie
34	Les mesures à prendre
34	Formation
35	Recrutement
36	E. Liste des acronymes

Introduction.....	5
-------------------	---

A. Une approche globale.....	10
------------------------------	----

Ce que nous avons constaté.....	10
---------------------------------	----

Structure/fonctions.....	10
--------------------------	----

Données.....	11
--------------	----

Recoupement.....	12
------------------	----

Ressources humaines et formation.....	12
---------------------------------------	----

Ce que cela signifie.....	13
---------------------------	----

Les mesures à adopter.....	14
----------------------------	----

Gestion des achats.....	14
-------------------------	----

Modifications à apporter aux lois, aux règlements et aux politiques.....	16
--	----

Responsabilités dans le domaine des achats.....	17
---	----

Délégation des pouvoirs.....	18
------------------------------	----

Gestion des contrats et rapports sur les marchés publics.....	18
---	----

B. Gestion de produits semblables.....	19
--	----

Ce que nous avons constaté.....	19
---------------------------------	----

Plans pour la gestion de produits semblables.....	19
---	----

Les 40 besoins les plus importants.....	21
---	----

Normalisation.....	21
--------------------	----

Economies.....	21
----------------	----

Ce que cela signifie.....	22
---------------------------	----

Les mesures à adopter.....	22
----------------------------	----

Gestion des biens et des services.....	22
--	----

Outils d'achat.....	24
---------------------	----

Processus d'achat.....	24
------------------------	----

Sélection des fournisseurs.....	24
---------------------------------	----

C. Collaboration avec les fournisseurs.....	26
---	----

Ce que nous avons constaté.....	26
---------------------------------	----

Sélection des fournisseurs.....	26
---------------------------------	----

Relations.....	27
----------------	----

Mécanismes de règlement des différends et de recours.....	28
---	----

Ce que cela signifie.....	28
---------------------------	----

Les mesures à adopter.....	29
----------------------------	----

Sélection des fournisseurs.....	29
---------------------------------	----

Relations.....	30
----------------	----

Mécanismes de règlement des différends et de recours.....	30
---	----

D. Les compétences.....	32
-------------------------	----

Ce que nous avons constaté.....	32
---------------------------------	----

Programme de perfectionnement professionnel et de certification.....	32
--	----



## AVANT-PROPOS

C'est avec grand plaisir que mon groupe de travail et moi-même présentons ce document à des fins de discussion.

Nous avons eu des conversations élaborées avec de nombreuses personnes représentant divers points de vue sur la question des achats.

Selon nous, le présent document, fruit de ces entretiens et de recherches approfondies, servira de base aux discussions sur la manière de modifier le système d'achat afin qu'il nous serve tous mieux.

L'honorable Wailt Lastewka, C.P., député  
Septembre 2004

**GRUPE DE TRAVAIL DU SECRÉTAIRE  
PARLEMENTAIRE  
EXAMEN DES ACHATS DE  
L'ENSEMBLE DU GOUVERNEMENT  
CONCEPTS À DISCUTER**



# CONCEPTS À DISCUTER

APPENDICE B

EXAMEN DES ACHATS DE L'ENSEMBLE DU GOUVERNEMENT  
GROUPE DE TRAVAIL DU SECRÉTAIRE PARLEMENTAIRE





Tillery, Herb – Deputy Mayor and Interim Chief Procurement Officer, City of Washington  
Tonkin, Christine – Director, United Nations Inter-Agency Procurement Services Office  
Topping, Sylvain – Translation consultant  
Treddenick, Jack – Professor, George C. Marshall Center for Security Studies  
Triplett, Michael S. – VP, World-wide Supply Management, John Deere  
Tummon, Nisa Maini Analyste principale de la politique, Secrétariat rural  
Turtle, Bob – Représentant, Association canadienne de la technologie de l'information  
Wadasinghe, Cheryl – Analyste principale de la politique, Direction générale de la politique sur l'apprentissage, HRSDC  
Wagner, Marty – Associate Administrator, Office of Government-Wide Policy, GSA  
Waldron, Roger – Director, Acquisitions Management Center, Federal Supply Service  
Walton, Willard – Deputy Director, Office of Contracting and Procurement, City of Washington  
Watkins, Ron – Directeur général, Industrie Canada  
Watson, Lynda – Ministre-Counselor (Commercial), Canadian Embassy  
Whelan, Marc – Comité interministériel des directeurs général, Transports Canada  
Whyte, Garth – Exécutive VP, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante  
Williams, Allen D. – Président, Association des ingénieurs-conseils du Canada  
Worthington, Robert C. – President, Worthington & Associates Ltd.  
Wyman, Diana – Systèmes d'information sur la gestion des dépenses, CTS

*De plus, le Groupe de travail du secrétaire parlementaire exprime sa gratitude à tous ceux et celles qui n'ont pas été mentionnés précédemment et qui ont contribué à l'examen.*

Janvier, 2005

McGurrie, Jim – Directeur, Contracts Services, Department for Admin & Info. Services, State of Australia  
Murphy, Sean Patrick – Président, Institute of Certified Mgmt Consultants of Ontario and CAMC rep.  
Myers, Jayson – VP, & Chief Economist, Canadian Manufacturers & Exporters  
Newman, Marlee – Manager, Canadian Tire  
Nichols, Krista – Représentant, Association canadienne de l'imprimerie  
Nielsen, Daniel – Deputy Director, Program Acquisition and International Contracting, US Department of Defense  
O'Donnell, Paddy – Président, AIDC  
O'Neil, Michael – président, CABINET  
Oliver, Linda – Directeur exécutif, Relations de gouvernement, Association canadienne de la technologie de l'information  
Osler, Heather – Président & CEO, Représentant, association canadienne des conseillers en management  
Ouellet, Mylène – Manager, Corporate Services, Defence and Research Development Canada, Quebec City  
Payton, Laura – Coordinatrice, Relations de gouvernement et affaires pratiques, Association des ingénieurs-conseillers du Canada  
Pellitter, Andrew – Directeur of Corporate Affairs, Wal-Mart  
Peregovits, Tom – Manager, Supply Chain Management, Petro-Canada  
Piché, André – Directeur, National Affairs, Canadian Federation of Independent Business  
Powell, Don – Conseil d'administration, CABINET  
Pulchney, Michael – Directeur int. canadien programmes, Honeywell  
Quan, Linda – Analyste principale de la politique, DEO  
Rakotoarimanga, Hart – Systèmes d'information sur la gestion des dépenses, CTS  
Raphael, Rod – Directeur exécutif, Examens des dépenses et de la gestion CTS  
Reahey, Ken – MDN, comité interministériel des directeurs général  
Reichel, Karl – Chief of Staff and Acting Chief Acquisitions Officer, GSA  
Richards, Gregory – Président, conseil de l'Ontario, Représentant, association canadienne des conseillers en management  
Rose, Monique – Analyste principale de la politique, Secrétariat rural  
Rosenzweig, Zev – vice-président, Formation à l'aviation militaire, Bombardier Inc.  
Rothwell, Greg – Chief Procurement Officer, Department of Homeland Security  
Rowe, Art – Supplier Diversity & Talent Management, Worldwide Supply Chain Management, John Deere  
Rudd, Andrew – National Health Service, UK  
Ryan, Sue – IGM  
Savovic, Donald – Professor, Simon Reisman Fellow, University of Moncton  
Schooner, Stephen – Assoc Prof & Co-Director, Govt Proc Law Program, George Washington Law School, US  
Schubert, Hart – VP, approvisionnement, SNC-Lavalin  
Sheehan, Susan – Directrice adjointe, Direction de la politique commerciale sur l'investissement, MAECI  
Simard, Robert – Directeur, politique de matériel, formation et systèmes, Santé Canada  
Simono, Patrick R. – Sr. VP, Supply Chain, Canadian Tire  
Slaughter, Duncan – Office of Government Commerce, UK  
Sloan, Bruce – Directeur principal, Bureau du Vérificateur général du Canada  
Sproule, Lynne-Dee – Directrice, politique sur l'apprentissage, RHDCC  
Stein, Phillip – Représentant, association canadienne des conseillers en management  
Sudwell, Joanne – Business Consulting Client Relationship, IMB, Partner of PWGSC  
Struck, Susan – United Nations Inter-Agency Procurement Services Office  
Suda, Bob – Assistant Commissioner for Information Technology Solutions, FTS  
Suprenant, Xiomara – Conseiller spécial à Walt Lastewka, secrétaire parlementaire  
Swift, David – Conseil d'administration, L'Institut de gestion du matériel  
Sykes, Martin – Executive Director, Supplier and Government Marketplace, Office of Government Commerce, UK  
Tavollet, John – Sr. VP, Sourcing & Procurement Weston (Loblaw's)  
Telgen, Jan – Professor, Faculty of Technology & Mgmt, University of Twente, Netherlands  
Thai, Khi – Professor, Public Procurement Research Center, Florida Atlantic University  
Thirfield, David W. – Executive VP, International Operations & Global Purchasing, Ford Motor

Fillingham, Christopher T. – Président, l'Institut royal d'architecture du Canada  
 Fischer, Robert L.-Gen. – VP, Business Development and Government Relations, General Dynamics  
 Frodsham, Geoffrey – VP, Logistics, Canadian Tire  
 Frost, Allen – Gestionnaire principal des programmes, Affaires indiennes et du nord  
 Garrison, David – Principal, A.T. Kearney & EDS Membre principal  
 Gartenburg, Peter – VP, Business Development and Government Relations, L-3 Communications Canada  
 German, George – VP, Business Development, I.M.P. Group Ltd.  
 Gillespie, Alastair – Bureau de l'Hon. Walt Lastewka  
 Glasban, John G. – L'ancien secrétaire auxiliaire, Secrétariat du Conseil du Trésor  
 Gordon, Daniel – Associate General Counsel, GAO  
 Grant, Howard – Représentant, Association canadienne de la technologie de l'information  
 Gray, Les – Deputy Commissioner, Federal Supply Service  
 Grubben, F.J. – Directeur, Business Development, Indal Technologies  
 Griffin, Ward – Représentant, Association canadienne de l'imprimerie  
 Groom, Chris – Audit Manager, National Audit Office, UK  
 Harland, Christine – Professor & Director, Centre/Research in Strategic Pur. & Supply, Univ. of Bath  
 Hassan, Janet – Chief, Acquisition Management Policy, Office of Assistant Secretary for Acquisition, USAF  
 Haydon, John – VP, Global Supply Management, Nortel Networks  
 Healey, Ann – Gestionnaire général, AIDC  
 Hedges, Carle – Comité interministériel des directeurs général, Ministère des Pêches et des Océans  
 Hirst, Bob – Comité interministériel des directeurs général, RNCan,  
 Hobbs, Jon – Directeur exécutif, L'Institut royal d'architecture du Canada  
 Hooper, Linda – Conseiller spécial à Walt Lastewka, secrétaire parlementaire  
 Houde, Roger – Directeur, Agence du revenu du Canada (ARDC)  
 Inglis, Paul – VP, A.T. Kearney  
 Ireton, Lesley – IBM Consulting Services, IBM Canada Ltd.  
 Johnston, Steve – Président, IGM, Directeur des services administratifs affaires indiennes et du nord, Comité interministériel des directeurs général  
 Jones, Kathy – IGM  
 Kane, Ron – VP, Policy & Research, Aerospace Industries Association of Canada  
 Kerr-Parrott, David – ARC, Comité interministériel des directeurs généraux  
 Kieley, Barbara – Représentant, Association canadienne de la technologie de l'information  
 King, Grace – Directeur adjoint, Direction de la politique commerciale régionale, MAECI  
 Koses, Jeffrey – Assistant Commissioner, Office of Contract Management, Federal Supply Service  
 Kumplic, Carl – VP, International Marketing, IMP Group Ltd.  
 Lagnoux, Pierre – VP, politique, AIDC  
 Lanooy, Ellen – Manager, Supply Sourcing, 3M Canada  
 Latteille, Bernard – Directeur, Secteur des affaires environnementales, EC  
 Leach, Bill – VP, opérations, Honeywell Canada services de logistiques  
 Lee, Eric – Directeur principal, Association canadienne de la construction  
 Legault, Loreta – Gestionnaire, Intendance et conformité, EC  
 Lepage, David – CEO, Fast Track to Employment  
 Li, Ernest – analyste des politiques, DEO  
 Lindenberger, Martha – Manager, Supply Chain Management, Shell Centre  
 Lloyd, Robert – Directeur Policy Division, Office of the Procurement Executive, US State Department  
 Lyne, Colin – Commercial Director, Department of Constitutional Affairs, UK  
 Lyon, Andrea – Directrice générale, Politique commerciale générale, MAECI  
 MacDonald, Allen – VP, Proc. & Supply Chain, Bell Canada  
 MacDonald, James – Project Manager, Government Markets, 3M Canada Company  
 Mahieu, Elise – Business Manager, Government Markets, 3M Canada Company  
 Maier, Robert – Directeur, Contracts and Customer Services, Large Engine Product Unit, Standard Aero  
 Mayer, Jean – Exécutif Directeur, Asia, Pacific Purchasing & Global Strategy & S/S, Ford Motor  
 McCormick, Gord – Représentant, CABINET  
 McEwan, A.W. – Supply Chain Manager, Irving Shipbuilding Inc.  
 McGrath, John – Directeur, Information Technology, Canadian Tire

D'autres ministères gouvernementaux, du secteur privé et du milieu universitaire

Abrams, Mart – Président, CANAMCO  
Adams, Gordie – VP, Région de la capitale nationale, EDS  
Allen-Hall, Wendy – Directeur, BOM Master Card  
Anderson, Karen – Comité interministériel des directeurs général, Environnement Canada  
Andras, Loraine – l'Accord sur le commerce intérieur, Winnipeg  
Ansari, Terry S. – Représentant, association canadienne de la technologie de l'information  
Appleton, Michael – Représentant, association canadienne des conseillers en management  
Atherton, Steve – Directeur of Procurement Services, Metropolitan Police, UK  
Atkinson, Michael – Président, Association canadienne de la construction  
Auger, Raymond – Sr. Advisor, Advocacy and Industrial Policies Directorate, CED-Q  
d'Amour, Michelle – Dirigeant principal de l'information, Secrétariat du Conseil du Trésor  
Bakopoulos, L'Hon. Eleni – Secrétaire parlementaire du ministre des RHDCC  
Baldwin, Randy – Représentant, association canadienne des conseillers en management  
Bates, Sandra – Commissioner of Federal Technology Service  
Berkasow, Alex – Représentant, Association canadienne de la technologie de l'information  
Bilodeau, Donald – Gestionnaire, Centre de service pour les achats et les marchés de services, ACIA  
Boivin, Claude Paul – Président, Association des ingénieurs-conseils du Canada  
Boucher, Pierre – Président, Association canadienne de l'imprimerie  
Bourassa, Yves – Gestionnaire des politiques, Économie environnementale, EC  
Bouwer, Neil – DG, Direction générale de la politique sur l'apprentissage RHDCC  
Brad, Judith A. – Principal, Summit Insight  
Brazuel, Michel – Vice-président, Industrie gouvernementale solutions d'entreprise, EDS  
Breton, Stephen – Directeur, Direction de la politique commerciale sur l'investissement division, MAECI  
Brosnan, John – Majorité Government Staffer for the House Government Reform Committee  
Brown, Bob – Représentant, Association canadienne de l'imprimerie  
Burafuta, Erica – Analyste principale, L'enquête rurale, Secrétariat rural  
Burton, Rob – Acting Administrator, Office of Federal Procurement Policy, OMB  
Callendar, Guy – Professeur & Chaire, Leadership of Strategic Proc., Curtin Univ. of Technology, Australia  
Campbell, Robert – Manager of External Relations & PD, CAMC  
Cartel, Daniel – Sr. Procurement Manager, Global Services Procurement, Integrated Supply Chain, IBM  
Chamberlain, Stephen – Représentant, CABINET  
Clar, Leah – Directeur, Industrie de la défense, Industrie Canada  
Cochran, Jane – Directeur exécutif, Direction de la politique sur les acquisitions et la gestion des projets, CTS  
Cormier, Nadine – Bureau du Vérificateur général du Canada  
Cornell, Bill – Manager, Sourcing Operations, 3M Canada  
Cornellier, Ann – Former Treasury Board Analyst  
Côté, Normand – NC consultation et formation, IGM  
Courtois, Bernard – Président & CEO, Association canadienne de la technologie de l'information  
Craig, Dale C. – Représentant, Association des ingénieurs-conseils du Canada  
Crespo, Frank – Directeur, Global Category Management, EDS  
Cuddihy, Alden – Accenture  
Cina, Susan – Deputy Director for Policy, NYC Mayor's Office of Contract Services  
De Vries, Ron – Comité interministériel des directeurs général, Construction de Défense Canada  
Devooght, K.T. – VP, secteur fédéral public (IMB Canada Ltd) et représentant ACTI  
Dixon, Brent – Buyer II, State of Missouri, Division of Purchasing and Materials Management  
Do, Hieu – Business Development Executive, Federal Government and Ottawa Region, EDS  
Drabkin, David – Deputy Chief Acquisitions Officer, GSA  
Dunbar, Paul, Col. – Deputy Director, Innovation & Transformation, DCS/Installations & Logistics, HQ USAF  
Ekstein, Jeff – Chairman of Government Affairs Committee, Association canadienne de l'imprimerie.  
Fernandez, Keith – Ministre adjoint en fonction, DBO



## Remerciements

## Membres du Groupe de travail du secrétaire parlementaire

L'honorable Walt Lastewka

Janet Thorsteinson	Direction exécutive	Groupe de travail du Secrétaire parlementaire
Jane Billings	Sous-ministre adjointe	
	Direction générale des approvisionnements	

David Blaney	Bob Fitzpatrick *	Colin Nelson
Barbara Brackett	Tara Hatley	John Penhale
Johanne Brodeur	R. J. Kelly	Elizabeth Perrier
Bernadette Brunet	Derek Kelly	John Read
Isabel Casimiro	Jean Lacelle *	Mary Robinson
Denise Collins *	Alan Macdonald *	Rita Van Jurec *
Claire Crush	James McDonald	
* Membres qui ont participé aux travaux mais qui ont été affectés à d'autres fonctions avant la publication du rapport final.		

Le Groupe de travail du secrétaire parlementaire remercie les personnes suivantes pour leurs recommandations, leur travail et leur soutien au cours de l'examen:

## De Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Anderson, Helen	Dubroy, William	Lensink, Bert	Ricketts, Pamela
Altois, Yvette	Dyer, Daniel	Lindo, Sue	Rieger, Lise
Bennett, Ian	Edmondson, Martin	MacDonald, Ian	Robitaille, Denis
Benoit, Pierre	Elliot, Morgan	Major, Pierre	Sabourin, Pierre
Billings, John	Evans, Gary	Marshall, I. David	Shaw, Mike
Binette, Elaine	Favreau, Danielle	Martin, Barbara	Shearer, John
Bowick, Janet	Fromanger, Eléne	Massia, Jean-Paul	Skane, Carolyn
Brennan, Betty Ann	German, Eric	McDonald, Brendan	Sliming, Mary
Burt, Andrew	Gray, Desmond	McRae, Jeanette	Soucy, Scott
Butts, George	Greer, Gwendolyn	Melanson (W), Paula	Southam, Carol
Calamo, Lina	Greffe, Jacques	Menie, Al	Stasiak, Joanne
Campbell, Margot	Groulx, Robert	Murray(Gagnon), Danielle	Stewart, Jennifer
Carrière, Dany	Hanham, Chrs	O'Connell, Kelli	Takasaki, Al
Concen, Jeanette	Hanrahan, Gary	O'Connor, Frank	Taylor, Tracey
Cooley, Bill	Hasaan, Mohammed	Paquette, Pierre	Thauvette, Jérôme
Cornier, Monique	Hollinsky, John	Peden, Heather	Thorp, Susan
Côté-Lamberg, Paul	Holmes, Alice	Prime, Susan	Tépanier, Marc
Courture, Normand	Jellioce, Linda	Quigley, Chrs	Urbain, Jacques
Cyr, Sylvain	Jenkins, Laurie	Quinney, Gord	Weekes, Fran
Davy, Gerry	Kirby, Elizabeth	Rowe-Hanna, Sylvie	Williston, Terry
Déry, Stéphane	Laroque, Gintette	Roy, Sharon	Williams, Dianne
Doucette, Judy	MacKenzie, Bonnie	Richardson, Lorraine	Yamamoto, Albert







- Offres à commandes (Nature et raison d'être. Comment enregistrera-t-on les données?)
  - Arrangements en matière d'approvisionnement (Comment saisira-t-on les données portant sur l'utilisation?)
  - Contrats individuels
- Choix
- Limitons-nous les choix pour accroître au maximum les économies d'échelle (par exemple, pour ce qui est de la configuration des ordinateurs de bureau, des ANP, des téléphones cellulaires, des fournitures de bureau et des logiciels)?

#### Facteurs de risque

- Risques dans la gestion des projets
- Risques dans les opérations d'achats, notamment en ce qui concerne la disponibilité des agents d'approvisionnement spécialisés
- Risques relatifs aux caractéristiques (Avons-nous bien défini nos besoins?)
- Risques relatifs à la quantité (par exemple, TFGC intervient-il comme revendeur auprès des autres ministères pour obtenir des rabais sur le volume lorsque la demande des ministères est faible ou que les quantités demandées sont insuffisantes?)

- Risques relatifs à la qualité (Le produit répondra-t-il aux attentes? Si la qualité n'est pas satisfaisante, cela aura-t-il des incidences sur la réalisation du programme?)
- Risques relatifs au rapport qualité-prix (Profitons-nous du meilleur rapport qualité-prix?)
- Sécurité de l'offre (Y a-t-il des pénuries ou des restrictions dans l'importation ou l'exportation?)
- Risques dans la gestion des contrats
- Risques éthiques (ouverture, transparence, accessibilité et équité)

#### Consultation des intervenants

- Existe-t-il un groupe de travail interministériel pour les biens ou les services visés?
- A-t-on consulté les associations de fournisseurs?
- A-t-on consulté les régions?
- Adopte-t-on des règles de gestion pour régir les méthodes d'approvisionnement?
- Les ministères ont-ils défini leurs besoins immédiats et à long terme?

- Tendances de l'évolution du secteur d'activité (par exemple, les nouveaux produits, l'évolution du marché, la fréquence à laquelle les produits sont mis à niveau ou actualisés, les chefs de file ou les agents de changement, les fusions récentes et la marge bénéficiaire normale dans le secteur d'activité visé)
- Associations industrielles (Y en a-t-il une? Sont-elles bien organisées? Ont-elles des codes de pratiques? Y a-t-il d'autres intervenants ou groupes d'intérêts?)

#### Meilleures pratiques

- Notre méthode de gestion des biens et des services est-elle conforme aux meilleures pratiques dans d'autres administrations?
- Y a-t-il des enjeux propres au gouvernement et qui empêchent d'appliquer les meilleures pratiques?

#### Questions relatives à la gestion des contrats

- Comment gérerons-nous les risques?
- Avons-nous un comité directeur?
- Réunions d'examen de l'avancement des travaux et rapports de situation
- TPGC et les autres ministères doivent s'entendre sur les fonctions à exercer dans la gestion des contrats.

#### Économies et critères de réussite

- Qu'avons-nous réalisé auparavant?
- Quels objectifs atteindrons-nous dans ce cycle d'achat?
- Quels objectifs pourrions-nous réaliser dans le cycle suivant?

#### Autres administrations

- Opérations conjointes d'achat avec les administrations provinciales ou municipales
- Les achats dans le cadre des programmes réalisés par les gouvernements provinciaux ou les administrations municipales (par exemple, les programmes de vaccination)

#### Questions propres à la méthode d'approvisionnement

- Outils pour les appels d'offres (par exemple, MBRX et les quotidiens)
- Questions relatives au regroupement des besoins (Avons-nous mis en commun le plus grand nombre de besoins possible?)
- Différentes livraisons (Quelle sera la fréquence des livraisons? Y a-t-il plusieurs points de livraison dans l'ensemble du pays?)
- Questions relatives à l'entreposage (Livraisons juste à temps. Ou encore, faudra-t-il entreposer les biens?)

■ Modèles pour l'approvisionnement

Meilleur rapport qualité-prix

- Définir le meilleur rapport qualité-prix pour les biens et les services.
- Quelles sont les questions techniques, de prix, de risques et socioéconomiques pertinentes pour l'application du principe du meilleur rapport qualité-prix pour les biens et les services?
- Quels sont les critères d'évaluation? Par exemple, quels sont les critères obligatoires et cotés par points? Quels sont les critères définis de sélection?
- Si on ne reçoit pas la proposition valable la plus basse, le meilleur rapport qualité-prix est-il bien défini pour justifier le supplément de prix comparativement au prix le plus avantageux?
- Y a-t-il plusieurs fournisseurs à cause du problème de capacité?
- Quelles sont les règles d'attribution s'il y a plusieurs fournisseurs?

Enjeux politiques

- En plus de répondre aux impératifs opérationnels, l'opération d'achat apporte-t-elle des avantages (par exemple, en permettant à un fournisseur d'exporter les biens dont le gouvernement du Canada a besoin)?
- Faut-il créer une liste de fournisseurs au Canada?
- Considérations socioéconomiques
- Équité en matière d'emploi
- Considérations régionales
- Marchés réservés aux entreprises Autochtones
- AMP-OMC, ALENA et AGI
- Questions relatives à l'ACI
- Questions relatives aux petites et moyennes entreprises

Solutions de rechange et options

- Quelle sera la durée des contrats?
- Quelles options faudrait-il prévoir?
- Durée prolongée des contrats, fréquence de l'accès aux opérations, cycle de la durée utile, et ainsi de suite

Liste de fournisseurs

- Qui sont les fournisseurs? (Combien y en a-t-il? Sont-ils importants? Qui sont les chefs de file? Sont-ils stables financièrement, entre autres? Y a-t-il un cycle opérationnel ou saisonnier?)
- Part du marché du gouvernement (Sommes-nous assez importants pour influencer le marché? Qui sont les autres clients des fournisseurs? Quelles sont les méthodes des autres clients? Quels prix obtiennent-ils?)
- Y a-t-il un problème de capacité?



## Éléments essentiels des plans de gestion des biens et des services

### Définition des biens et des services

- Que comprennent les biens et les services? Pourquoi?
- Quels sont les biens et les services connexes qui sont ou qui devraient faire l'objet de plans distincts de gestion?

### Base de référence et analyse comparative

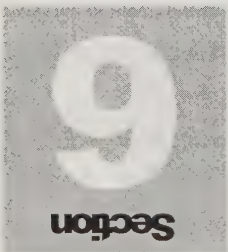
- Appliquons-nous, dans l'acquisition des biens et des services, des critères de rendement de base comme le prix réglé, les délais d'exécution et les normes de qualité?
- Les autres administrations ont-elles des normes de rendement (par exemple, des prix, des temps d'exécution et le coût des services)?
- Comment mesurerons-nous et respecterons-nous ces normes comparatives?

### Évolution, indicateurs de rendement et analyse de la conjoncture

- Les grands ministères font appel à ces biens et à ces services.
- Les enjeux actuels ont-ils une incidence sur les biens et les services (par exemple, le gel, la maladie de la vache folle ou le SRAS)?
- Les biens et les services sont-ils essentiels à la réalisation des programmes ou à la saine gestion du gouvernement?
- Nombre et valeur des marchés antérieurs
- agit-il d'un projet ponctuel ou qui pourrait se répéter?
- Principaux problèmes relevés auparavant
- Durée utile prévue des biens et des services
- Besoins du gouvernement projetés sur cinq ans
- Méthodes antérieures d'approvisionnement
- Indicateurs de rendement de TPSCG (temps d'exécution, nombre d'employés à affecter aux travaux et dépenses à engager)
- Indicateurs de rendement pour les ministères (nombre d'employés affectés aux travaux et moyens à prendre pour obtenir une rétroaction sur le rendement)
- Indicateurs de rendement pour les fournisseurs
- Incidence sur les autres plans de gestion des biens et des services

### Normes

- Quelles normes applique-t-on aux biens et aux services?
- Normes de l'ONGC, de la CSA et de l'ISO
- Devis commerciaux ou de l'État
- Normes de l'ensemble du gouvernement



## Appendices

- A. Remerciements
- B. Document sur les concepts (Concepts à discuter)
- C. *Examen des achats de l'ensemble du gouvernement : Ré-ingénierie des approvisionnements au Canada* (exposé présenté à la Conférence internationale sur les marchés publics pour 2004)
- D. Bibliographie

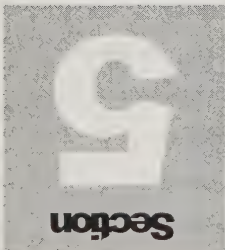
ses objectifs. Il est essentiel de développer et de gérer les relations avec les fournisseurs. Nous devons créer un environnement concurrentiel qui est équitable pour tous les intervenants. Nous devons faire appel à des fournisseurs très compétents. Nous devons adopter un mécanisme satisfaisant pour le réglément des différends. Enfin, nous devons instituer un système plus simple et normalisé et créer de meilleurs outils d'approvisionnement. Si un outil existe, il faudrait s'en servir. Si un outil ou un processus n'est pas adéquat, nous devrions le modifier de manière à ce qu'il soit efficace, à ce qu'il soit utilisé dans l'ensemble du gouvernement et à ce que tous y fassent appel. Comme l'a constaté le Groupe de travail dans ses travaux et pendant la période des discussions, il reste beaucoup de travail à faire pour établir les meilleurs moyens d'aller de l'avant dans la gestion des différents biens et services et avec les ministères. Les changements recommandés dans cet examen seront mis au point et appliqués dans les mois et les années à venir, ce qui permettra d'aménager un environnement plus souple et plus coopératif, afin de l'améliorer continuellement dans l'intérêt du Canada.

L'objectif de cet examen consistait à examiner le système actuel selon le point de vue de l'ensemble du gouvernement et, à partir des données et d'une analyse, à faire des recommandations pour améliorer ce système. La mise en œuvre du meilleur système d'approvisionnement ne vise pas seulement à réaliser des économies; il s'agit aussi de faire fructifier ces économies. Il s'agit donc de préciser les objectifs de l'approvisionnement dans l'ensemble du gouvernement, d'éliminer les recoupements et les chevauchements dans toutes les activités de l'État et d'affecter et de gérer des ressources suffisantes pour assurer efficacement les services *dans l'ensemble du gouvernement*. Nous avons tenu partiellement compte de l'importance de l'information pour la prise de décisions. Il s'agit d'un facteur incontournable : pour prendre de bonnes décisions d'affaires, il faut consulter des données de qualité. Nous devons améliorer les données que le gouvernement réunit pour réaliser des économies et surveiller le système d'approvisionnement afin de s'assurer qu'il atteint

des services.

Tout en préservant l'intégrité dans la réalisation des programmes et la prestation frais des processus pour permettre de réaffecter les fonds aux priorités absolues réaliser des économies sur les temps d'exécution, les coûts des produits et les aider le gouvernement à réaliser les objectifs qu'il a lui-même définis afin de efforts et les investissements nécessaires, cette transformation pourra représenter une transformation sans précédent. En y consacrant les ampleur des changements exposée dans les sections précédentes

## Conclusion



devraient faire état non seulement des compétences des agents  
d'approvisionnement, mais aussi des « compétences non techniques » liées à la  
planification et à la sélection stratégique des fournisseurs.

D7. Il faudrait embaucher tous les nouveaux employés à affecter à  
l'approvisionnement d'après les compétences nouvelles et révisées.



## D. Ressources humaines

- D1. Tous les employés chargés d'exercer des pouvoirs d'approuver devraient avoir suivi une formation adéquate dans ce domaine pour justifier des compétences nécessaires afin de prendre des décisions en connaissance de cause dans les opérations d'achats.
- D2. Les employés qui veulent exercer la profession d'agent d'approuver devraient posséder non seulement les compétences voulues, mais aussi la capacité de développerement appropriée.
- D3. Il faudrait rendre obligatoires la formation traditionnelle et la formation pratique pour améliorer les compétences des spécialistes de l'approuver.

- D4. TPSCGC devrait collaborer avec l'École de la fonction publique du Canada pour assurer la formation nécessaire.

- D5. TPSCGC devrait mettre sur pied un centre de gestion des connaissances, pour acquérir, mettre à jour et échanger des processus globaux d'approuver et d'information connexe. Ce centre, modeste mais doté d'experts, devrait se consacrer à l'élaboration de la formation, au perfectionnement professionnel, à la communication, aux leçons apprises, à l'analyse comparative et aux meilleures pratiques dans le domaine de l'approuver, ainsi qu'à l'élaboration, à la simplification, à la normalisation et à l'amélioration continue des processus et des outils d'approuver non spécifiques à des biens ou des services.

- D6. L'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada devrait examiner la classification existante de l'approuver pour s'assurer de tenir compte des nouveaux profils de compétences. Ces profils

C6. Dans les cas où il existe différents contrats à long terme pour les mêmes biens et services, il faudrait adopter une stratégie pour redistribuer les travaux parmi les fournisseurs en fonction du rendement.

C7. TPSCGC devrait publier la liste des fournisseurs qui ne sont plus en mesure de conclure des contrats avec le gouvernement.

C8. TPSCGC devrait désigner un responsable qui serait seul habilité à faire connaître et appliquer les sanctions prises à l'endroit des fournisseurs dans l'ensemble du gouvernement et à révoquer ces sanctions. (Cette recommandation ne s'applique pas aux sanctions internationales adoptées dans le cadre de la *Loi sur les Nations Unies*.)

### **Mécanismes de règlement des différends et de recours**

C9. Le gouvernement devrait éventuellement examiner le mécanisme existant de règlement des différends à la lumière des constatations reproduites dans ce rapport.

C10. Il faudrait adopter une approche pangouvernementale vigoureuse dans la gestion des contrats et du rendement des fournisseurs et dans le règlement des différends. Pour les différends portant sur l'attribution des contrats et le rendement des entrepreneurs, l'agent responsable de l'approvisionnement devrait rester le premier responsable à contacter pour les résoudre.

C11. Pour les différends portant sur le rendement des entrepreneurs, toutes les autres mesures visant à tenir compte des cas particuliers devraient être prévues dans le plan d'approvisionnement et dans le contrat.

## C. Collaboration avec les fournisseurs

C1. Il faudrait créer, pour les fournisseurs, un processus de présélection, afin d'accélérer les opérations d'achats, le cas échéant. Le rendement passé, les normes professionnelles et sectorielles, les systèmes de gestion des opérations et/ou d'autres exigences essentielles pertinentes devraient faire partie des critères de présélection.

### Relations

C2. S'il y a lieu, on devrait faire connaître, dans les plans d'approvisionnement, l'intention et les objectifs des relations stratégiques avec les fournisseurs clés. Ces relations devraient se fonder sur la capacité des fournisseurs, plutôt que sur les caractéristiques des biens et des services.

C3. Le rendement des fournisseurs devrait entrer en ligne de compte dans les relations futures. TPSCGC devrait élaborer des normes et des indicateurs communs de rendement à l'intention des ministères dans l'évaluation des fournisseurs, pendant et après le processus de sélection et la durée du contrat. Les ministères devraient présenter en temps opportun à TPSCGC les données qu'ils réunissent sur le rendement des fournisseurs.

C4. Les plans d'approvisionnement devraient prévoir des mesures d'incitation au rendement, l'analyse des coûts (et le partage des coûts et des économies de l'innovation), des garanties de travail, un échange d'information et d'autres méthodes comparables, auxquelles on devrait faire appel pour accroître l'efficacité des relations avec les fournisseurs.

C5. Dans l'élaboration des indicateurs de rendement, TPSCGC devrait mettre au point une méthodologie qui permettra d'encourager le rendement supérieur et de pénaliser le rendement insuffisant.

garantir d'avance un certain volume, il faudrait prévoir, dans les contrats, des rabais ou d'autres moyens permettant de réaliser des économies d'échelle.

## Sélection des fournisseurs

B8. Le gouvernement devrait reconnaître que la libre concurrence ne constitue pas nécessairement le seul baromètre du rapport qualité-prix; par conséquent, il faudrait faire appel à un autre baromètre comme *premier* indicateur de rendement. Dans chaque plan d'achats de biens et de services, il faudrait démontrer le mécanisme de sélection qui permettra le mieux d'optimiser les ressources financières dans l'approvisionnement et de respecter les accords commerciaux.

- Libre concurrence
- Concurrence entre des fournisseurs compétents
- Contrats sans concurrence ou attribués à des fournisseurs uniques

## Outils d'achat

B9. TPSCGC devrait élaborer des « offres à commandes » appropriées ou d'autres outils d'approvisionnement pour l'ensemble du gouvernement permettant vraiment d'optimiser les ressources financières et de répondre aux besoins des ministères. TPSCGC devrait s'assurer que ces outils sont faciles d'accès et d'emploi.

B10. Il faudrait absolument normaliser la terminologie de l'approvisionnement pour l'ensemble du gouvernement.

B11. Il faudrait élaborer des documents normalisés rédigés dans un langage simple, afin de simplifier le processus d'attribution des contrats et le rendre plus efficace.

gestion et de leur aliénation. Le Conseil de gestion des biens, des services et des travaux de construction pourrait constituer le moyen permettant de consulter les intervenants.

B3. Les plans de gestion des biens, des services et des travaux de construction devraient être approuvés par le principal responsable compétent. Les ministres compétents devraient également approuver les plans de gestion des biens, des services et des travaux de construction se rapportant à de grands projets de l'État ou à des projets complexes, ou encore ces plans d'approvisionnement qui font partie intégrante de la mission législative d'un ministère ou d'un petit nombre de ministères.

B4. Pour assurer la transparence, il faudrait diffuser publiquement les plans d'approvisionnement ou les tranches pertinentes de ces plans.

B5. Il faudrait préciser, dans tous les plans d'approvisionnement de biens, des services et de travaux de construction, la période de validité de chaque plan. Il faudrait appliquer les plans approuvés dans toutes les transactions, sauf si, en raison d'une évolution importante de l'environnement d'approvisionnement, il faut revoir ces plans. Chaque année, il faudrait revoir chaque plan, qui pourrait cependant être valable pour une plus longue durée.

B6. Les plans d'approvisionnement de biens, des services et de travaux de construction devraient faire état des procédures exceptionnelles, et tous les besoins non courants devraient être justifiés conformément à ces procédures. Il faudrait enregistrer les exceptions, en rendre compte et y faire appel pour mettre au point les plans d'approvisionnement.

B7. Lorsque les plans d'approvisionnement de biens, des services et de travaux de construction le prévoient, le gouvernement devrait utiliser efficacement les garanties de travail (exprimées sous la forme d'un volume d'utilisation ou d'activités). Dans les cas où il n'est ni possible ni viable de



se pencher sur d'autres modèles hiérarchiques pour tenir compte de l'évolution de l'environnement.

A15. Il faudrait reconnaître que la gestion et l'administration des contrats sont des responsabilités essentielles. Les contrats devraient être administrés et gérés pour permettre d'offrir à l'État le meilleur rapport qualité-prix, et les activités et normes connexes de gestion des contrats devraient faire partie des plans de gestion des biens et des services.

A16. Les ministères devraient désigner un cadre supérieur (par exemple, l'agent financier principal ou un autre représentant des services ministériels) comme responsable de la définition de leurs besoins en biens et en services et des opérations d'achats réalisées par eux.

A17. Il faudrait établir des normes de rendement pour l'approvisionnement, y compris les données nécessaires pour mesurer les activités d'approvisionnement de l'ensemble du gouvernement et pour en rendre compte.

A18. Il faudrait centraliser et rendre compte, chaque année et selon les besoins, des données sur l'approvisionnement de tous les ministères.

## B. Gestion des biens et des services

B1. Le gouvernement devrait gérer ses opérations d'achats pour tous ses biens, ses services et ses travaux de construction en planifiant la gestion de l'ensemble et en tenant compte du coût total de la propriété et des risques relatifs à certains biens, services ou travaux de construction.

B2. Il faudrait élaborer des plans de gestion des biens, des services et des travaux de constructions de concert avec les principaux intervenants et d'après tous les facteurs pertinents influant sur le coût de leur acquisition, de leur

plus globale dans le domaine de l'approvisionnement. Les éléments qui pourraient être changés sont abordés dans le présent rapport.

## Responsabilités dans le domaine des achats

A10. Lorsqu'il existe des outils et des systèmes d'approvisionnement pour l'ensemble du gouvernement, leur application devrait être

obligatoire et faire l'objet d'une amélioration continue. Les besoins

auxquels on ne pourrait pas répondre grâce à ces outils et systèmes

devraient être gérés conformément au plan applicable dans la gestion de

ces biens et de ces services. Le pouvoir permettant de faire appel à ces

outils devrait être délégué généralement aux ministères, et dans le cadre

de ces outils, les seules limites imposées dans les opérations d'achats

devraient correspondre à celles qui sont prévues pour les pouvoirs de

dépenser.

A11. Lorsqu'il existe des plans d'approvisionnement de biens et de services, il

faudrait déléguer tous les pouvoirs permettant d'exécuter les opérations d'achats

transactionnelles dans le cadre de ces plans, selon les modalités adaptées aux

différents biens et services.

A12. Dans les cas où il n'existe pas de plans d'approvisionnement ou d'outils

établis pour les biens et les services, les ministères devraient continuer d'exercer

les pouvoirs qui leur sont délégués.

A13. Les ministères devraient continuer d'exercer des pouvoirs dans la

passation des contrats pour pouvoir exécuter des opérations d'achats urgentes.

A14. Seuls certains employés désignés pour l'approvisionnement devraient

exercer les pouvoirs permettant d'exécuter les opérations d'achats. Dans

l'ensemble du gouvernement, tous les employés affectés à l'approvisionnement devraient être encadrés fonctionnellement par TPSGC. À la longue, on devrait

Il faudrait procéder à des évaluations comparables pour appuyer certains programmes dès le début, puis tous les cinq ans ou selon un autre cycle défini au début. On devrait, d'après ces évaluations, décider s'il y a lieu de continuer à utiliser l'approvisionnement comme instrument dans le cadre des programmes de retombées socioéconomiques ou d'autres politiques. Dans les contrats assortis de clauses sur les retombées socio économiques, il faudrait préciser clairement les modalités selon lesquelles les sous-traitants seront chargés de produire certaines retombées socio économiques.

A6. Les ministères devraient définir chaque année et en continu leurs besoins dans le domaine de l'approvisionnement. Ils devraient présenter leurs besoins directement à TPSCG ou les lui transmettre par l'entremise du SCT, dans le cadre de Plans d'investissement stratégique ou d'autres plans.

A7. TPSCG devrait préparer un Plan et un Rapport annuels sur l'approvisionnement du gouvernement. Le Plan annuel devrait décrire l'approche adoptée pour les exercices financiers ultérieurs, en rappelant les plans d'investissement stratégique et d'autres sources d'information. Le rapport annuel devrait comprendre de l'information sur le rendement de l'approvisionnement du gouvernement. Ce Plan et ce Rapport devraient être diffusés publiquement.

A8. Si les stratégies d'approvisionnement sont approuvées en principe, dans le cadre des Plans d'investissement stratégique ou d'autres moyens, TPSCG devrait être habilité à procéder aux opérations d'achats et à l'attribution des contrats, sauf si on modifie la stratégie approuvée.

## Changements à apporter aux lois, aux règlements et aux politiques

A9. Le gouvernement devrait examiner les changements à apporter aux lois, aux règlements et aux politiques pour adopter une approche

A2. Le gouvernement devrait focaliser l'imputabilité en ce qui a trait à

l'approvisionnement.

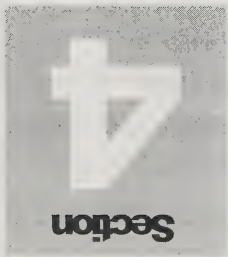
A3. Le gouvernement devrait préciser les fonctions des organismes centraux et des services communs dans la gestion et la réalisation de l'approvisionnement.

A4. Le gouvernement devrait se pencher sur la nécessité de constituer éventuellement un conseil pour donner des avis et exercer une surveillance, afin d'accroître la transparence dans la gestion du processus d'achat du gouvernement, en plus d'analyser attentivement l'évolution de la collectivité des praticiens dans le domaine des achats.

A5. Le gouvernement devrait évaluer la politique et la pratique qui consistent à faire appel aux opérations d'achats pour réaliser les objectifs du programme des retombées socio économiques. Les critères devraient porter sur les facteurs suivants.

- Le processus d'approvisionnement est un instrument stratégique (par opposition à d'autres instruments comme la réglementation ou l'investissement direct d'après les facteurs comme l'évaluation de la capacité des perspectives des bénéficiaires visés et du modèle de réalisation).
- L'impact des besoins potentiels sur les processus d'approvisionnement (dont les coûts et l'effort).
- La cohérence avec les objectifs globaux (priorités et uniformité dans chaque politique et entre les différentes politiques).

On s'attend à ce que, pour chaque programme, les éléments particuliers de ces trois facteurs varient en fonction des risques, de la complexité et de la capacité des objectifs de la politique et des mécanismes de réalisation.



## Recommandations

Les recommandations ci-après s'inspirent de l'ensemble des activités du Groupe de travail : collecte des données, analyse, document intitulé *Concepts à discuter* et des avis exprimés pendant la période de discussions qui a suivi la publication de ce document. Dans l'ensemble, les changements proposés pourraient permettre au gouvernement d'économiser une somme comprise entre 2 milliards et 3 milliards de dollars sur les cinq prochaines années, sans réduire le volume, la qualité ou la rapidité de livraison des biens et des services que le gouvernement utilise pour exécuter ses programmes et fournir ses services. Pour réaliser ces économies, il faudra engager des frais. On estime qu'il faudrait investir environ 100 millions de dollars, sur cette durée de cinq ans, pour mettre en place les processus et les systèmes révisés que l'on propose d'adopter pour le nouvel environnement d'approvisionnement.

### A. Une approche globale dans le domaine de l'approvisionnement

#### Gestion des achats

A1. Le gouvernement devrait adopter une approche globale pour la gestion de l'approvisionnement, pour faire fructifier le mieux possible l'argent des contribuables canadiens.



d'apporter, au plan de mise en œuvre, des modifications valables et nécessaires pour tous les changements de cette envergure.

Après la gestion initiale des changements, on améliore continuellement la situation en mettant en place un système pour apporter des changements continus et positifs. Le Groupe de travail considère qu'il est nécessaire d'apporter des améliorations continues pour répondre aux besoins des utilisateurs et pour réaliser les objectifs de qualité, d'obtention du meilleur rapport qualité-prix et de prestation des services en temps opportun dans l'ensemble du gouvernement.

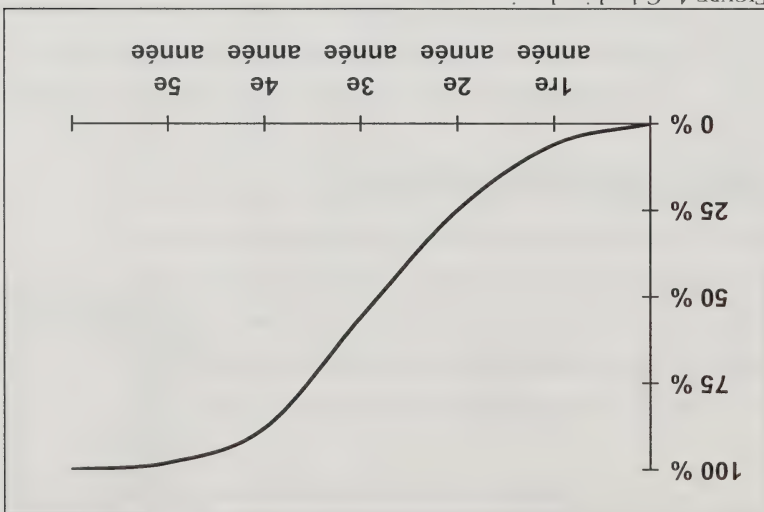


FIGURE 4 : Calendrier de mise en œuvre

La figure 4 illustre les efforts initiaux consacrés à cette initiative qui

constitueront les assises des travaux à effectuer, l'essentiel des travaux se

déroulera au cours des trois prochaines années, et dans la dernière phase de la

mise en œuvre, on tâchera de consolider les efforts et de finaliser la transition

avec le nouvel environnement. Quelle que soit leur taille, les fournisseurs actuels

et éventuels devraient exprimer leur avis sur les changements qu'on propose

d'apporter en tenant compte de l'ensemble des risques et de la complexité de

chaque secteur d'activités. Il faudrait mobiliser les experts pour assurer le succès

de la transformation de l'approvisionnement et de la gestion des biens et des

services afin d'alléger le fardeau des professionnels de l'approvisionnement, qui

devront continuer à répondre aux besoins du gouvernement pendant toute la

durée du processus de transformation.

Pour réussir la mise en œuvre, il faudrait investir pour s'assurer que les

changements pourront être apportés adéquatement et au moment voulu. On ne

pourra pas mettre en œuvre cette approche tout d'un coup; il faudra procéder

par vagues, afin de permettre de suivre un rythme d'évolution raisonnable et

Les fonctionnaires touchés, qu'ils soient agents d'approvisionnement ou utilisateurs, doivent participer à ce processus de transformation et savoir comment réussir. Il faut éliminer les obstacles et renforcer les changements à tous les échelons, en communiquant constamment. Diffuser des messages uniformes pendant toute la durée de la mise en œuvre, permettra de réduire le risque d'échec, en minimisant les erreurs d'interprétation possibles et en amenant les intéressés à adopter progressivement les changements.

La régie des changements revêt également une importance prépondérante. Un plan de mise en œuvre exprimant clairement les intentions du gouvernement de réaliser certains objectifs permettra d'orienter et de guider les changements. Bien que cette affirmation des intentions ne constitue pas en soi une garantie de participation, elles permettront d'encadrer ceux et celles qui participeront aux changements et qui seront touchés par ces changements. Un leadership concret et les mesures adoptées pour s'assurer que les intervenants jouent un rôle clair dans l'orientation de la mise en œuvre sont deux aspects essentiels de la régie. Pour atteindre l'objectif, on peut faire participer les intervenants à la planification et établir des indicateurs de rendement et des récompenses.

Pour réaliser la transformation envisagée dans le présent rapport, il faudrait changer la culture, non seulement à TPSCGC, ni même au gouvernement fédéral. Tous les participants au système fédéral d'approvisionnement seraient touchés et devraient collaborer à la mise au point des modalités de mise en œuvre. TPSCGC, les organismes centraux et les autres ministères devraient travailler en collaboration à des initiatives à court et à long terme pendant les cinq prochaines années ou plus.

À plus court terme, on pourrait dissiper les préoccupations suscitées par la perte d'employés compétents suite aux départs à la retraite et aux transferts en faisant appel à des employés à temps partiel ou occasionnels, comme le prévoit actuellement la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Les détachements et les accords de mentorat constituent également des techniques qui permettraient de réduire le manque de personnes expérimentées. L'amélioration des activités de formation et de perfectionnement dans la fonction publique, ainsi que des efforts de recrutement plus vastes dans l'ensemble du gouvernement, pour résoudre les problèmes connus qui sont liés au vieillissement de l'effectif de la fonction publique pourraient apporter des solutions à long terme aux problèmes causés par le départ d'employés compétents.

## Gestion des changements

Pour apporter les changements considérables envisagés dans le présent rapport, il faudra transformer la culture de la fonction publique; voilà pourquoi la gestion des changements devra constituer un élément mûrement réfléchi dans la mise en œuvre. Si elle est mal planifiée, qu'elle n'est pas bien contrôlée et qu'elle n'est pas dotée des ressources nécessaires, la gestion des changements sera improductive et entravera les efforts pour réaliser les changements à venir. Dans sa recherche, le Groupe de travail a constaté que la communication, la régie, un leadership solide, l'établissement des objectifs et la clarté des définitions sont au nombre des secteurs essentiels au succès de la gestion des changements. S'ils sont bien déployés, ces efforts créeront un certain rythme, justifieront les frais initiaux, feront appel à la technologie de la gestion de l'information dans l'ensemble du gouvernement et permettront d'établir des échéances significatives. Dans le contexte de l'évolution de l'approvisionnement au gouvernement fédéral du Canada, deux de ces facteurs sont prépondérants : la communication d'un changement de la culture et la régie, matérialisée par un leadership solide.

essentiel de tenir compte de facteurs comme les techniques d'analyse, les connaissances opérationnelles et le savoir-faire, une tournure d'esprit stratégique, de même que des « compétences non techniques », par exemple de la communication et l'entregent.

Avec l'évolution des compétences nécessaires dans les opérations d'achats, il pourrait se révéler indispensable d'obliger les fonctionnaires qui veulent exercer la profession d'acheteur de justifier d'un certain niveau d'études ou de formation, confirmé par un titre professionnel, par exemple. En outre, il se pourrait qu'on doive encourager et soutenir les employés qui participent déjà aux opérations d'achats afin d'améliorer leurs connaissances et leurs compétences grâce à un complément de formation traditionnelle, informelle et pratique.

L'École de la fonction publique du Canada est le premier centre d'apprentissage dans la fonction publique. En outre, le Conseil du Trésor a entrepris le Programme de perfectionnement professionnel et de certification pour la collectivité de l'approvisionnement, de la gestion du matériel et des biens immobiliers. Ce programme vise à offrir des activités de formation apportant à cette collectivité des connaissances et des compétences normalisées essentielles et propres à leurs fonctions. L'École de la fonction publique du Canada, TPSGC et le SCT sont des organismes tout désignés pour élaborer et coordonner d'autres activités de formation.

Il se pourrait qu'on doive revoir la classification des postes d'agent d'approvisionnement pour tenir compte des profils de compétences relatifs au rôle plus perfectionné et professionnel que les agents d'approvisionnement devront assumer. De plus, on pourrait s'en remettre à de nouveaux profils de compétences pour accueillir éventuellement les nouveaux venus ou pour donner des promotions aux anciens dans le domaine de l'approvisionnement.



## Gestion des contrats

Dans l'ensemble du processus d'attribution des marchés publics, il va de soi qu'il est important de bien gérer les contrats. En appliquant uniformément les principes de saine gestion des contrats, on protège la valeur que les contrats visent à produire et on permet aux fournisseurs d'atteindre les résultats proposés. Lorsque les contrats sont plus vastes ou portent sur une durée plus longue, ils offrent une plus grande marge de manœuvre pour résoudre au fur et à mesure les problèmes de gestion des contrats et pour faire preuve, comme il se doit, d'une plus grande vigilance.

La gestion des contrats va de pair avec la gestion des fournisseurs. Gérer efficacement les contrats, c'est entretenir de meilleures relations avec les fournisseurs et gérer plus sainement les activités dans l'ensemble. Pour produire ces résultats, il est essentiel d'adopter des indicateurs de rendement et des processus de gestion communs pour les contrats. Toutes les parties (soit l'utilisateur final, l'autorité contractante et le fournisseur) doivent intervenir rapidement pour résoudre les problèmes contractuels et avoir accès, en temps opportun, à l'information nécessaire. La surveillance revêt une importance cruciale pour dépister rapidement les problèmes de gestion et pour les résoudre.

## Ressources humaines

Le personnel est l'une des ressources les plus importantes dont bénéficient les organismes. Ce point a été mis en évidence non seulement par des employés, mais aussi par des fournisseurs et des associations de fournisseurs. De nombreux fonctionnaires possèdent une expérience et des connaissances sur lesquelles on peut miser pour améliorer les opérations d'achats. Ces opérations, qui ont évolué, représentent aujourd'hui des processus perfectionnés et complexes. Par conséquent, les fonctionnaires qui participent aux opérations d'achats ont acquis les compétences opérationnelles appropriées et un titre professionnel adaptés à leurs responsabilités dans l'environnement existant. Dans l'embauche ou la promotion des employés, il sera de plus en plus

tribunal ne peut réviser les décisions du TCCB que si on juge qu'elles sont tout à fait déraisonnables. Il est utile de signaler qu'aux États-Unis, l'ancien General Services Board of Contract Appeals n'a pas appliqué de norme de vraisemblance et a perdu les pouvoirs qui lui permettaient d'entendre les plaintes des soumissionnaires après avoir pris pendant dix ans des décisions que la plupart jugeraient préjudiciables.

Le Canada est la seule administration assujettie à l'examen d'un organisme responsable d'un accord commercial intérieur (l'Accord sur le commerce intérieur [ACI]) et des accords commerciaux internationaux. En raison des seuils inférieurs de l'ACI et du processus peu onéreux et rapide d'examen des plaintes, le TCCB reçoit plus de plaintes que d'autres administrations. En outre, il a adjugé des frais uniquement en faveur des fournisseurs, jusqu'à ce que la Cour fédérale lui ordonne, en mai 2003, d'être plus juste. Ce problème est exacerbé par le fait que l'ACI produit uniquement ses effets contre le gouvernement fédéral, et non contre les provinces et les territoires.

Parfois, le TCCB a rendu des décisions contraires à celles de l'autorité contractante lorsque cette dernière invoquait des motifs d'intérêt public et les impératifs opérationnels du gouvernement. Dans d'autres pays, il ne semble pas que ces pouvoirs existent dans l'application des mécanismes de règlement des différends.

Il paraît à la fois inutile et inapproprié que le gouvernement du Canada donne à ses obligations une interprétation plus rigoureuse que celle de ses autres partenaires commerciaux, en deçà ou au delà de nos frontières, surtout parce que ces obligations, qui ne sont ni imposées par ces partenaires, ni partagées avec eux, ont un caractère purement interne, propre au gouvernement fédéral.

onéreux, laborieux et inutile, pour l'optimisation des ressources, de faire appel à la concurrence uniquement par mesure de prudence.

Aucune autre administration ayant des obligations dans le cadre d'accords commerciaux identiques ou comparables ne s'est imposé un fardeau aussi lourd que le Canada. Un examen des systèmes en vigueur en Australie, au Royaume-Uni, aux États-Unis et au sein de l'Union européenne révèle de nombreuses différences par rapport au système canadien. Ces différences sont étonnantes, puisque le Canada a signé les mêmes accords que le Royaume-Uni (Accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce [AMP-OMC]) et les États-Unis (AMP-OMC et ALÉNA) et que les accords conclus en Australie et au sein de l'Union européenne comportent des dispositions très comparables.

L'administration du Canada est très comparable à celle des États-Unis, qui est dotée, comme le Canada, d'un organisme indépendant pour l'examen des appels d'offres. Pour les plaintes déposées dans le cadre de l'ALÉNA, les États-Unis font essentiellement appel au Government Accountability Office (GAO). Le GAO impose des limites considérables à la portée et au contenu des examens. (Par exemple, les soumissionnaires doivent démontrer qu'ils ont subi un préjudice véritable avant de déposer une plainte, contrairement au Canada.) De plus, en règle générale dans ses décisions, le GAO tient compte de la vraisemblance des mesures adoptées par le gouvernement dans le domaine de l'approvisionnement et n'attribue pas de dommages-intérêts pour le manque à gagner, ce qui est pourtant prévu dans le cadre des accords commerciaux; au Canada, le TCCB attribue des dommages-intérêts à ce titre.

C'est la norme de vraisemblance qu'il applique qui constitue la différence la plus importante entre le GAO et le TCCB. Il semble que les décisions du TCCB se fondent sur une norme de rectitude dans le contexte des accords commerciaux, et non sur la vraisemblance dans le contexte plus vaste des opérations d'achats. En outre, cette norme n'est pas appropriée puisqu'un

commerciaux. Pour les différends qui ne font pas l'objet de ces accords, il est essentiel d'adopter une approche concertée pour que le gouvernement et les fournisseurs puissent faire, du rendement contractuel, un outil de gestion significatif.

### Mécanismes de recours dans les appels d'offres

Des fournisseurs comme des représentants du gouvernement ont fait valoir que les décisions de l'organisme canadien chargé de la contestation des appels d'offres, soit le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCBE), ont donné lieu à un système d'achats réfractaire aux risques et plus onéreux. Le gouvernement fédéral a confié au TCCBE les pouvoirs dans l'examen des appels d'offres pour s'acquitter de ses obligations en vertu des accords commerciaux internationaux et intérieurs, afin de constituer un organisme d'examen impartial et indépendant.

L'objectif de cet examen consiste à constituer une méthode permettant de traiter les plaintes rapidement et à moindres frais. Bien que le processus appliqué au Canada soit rapide et peu onéreux selon le point de vue des soumissionnaires, des décisions inattendues du TCCBE ont eu pour effet de ralentir le système d'approvisionnement et d'obliger le gouvernement à engager des frais imprévus dans *au moins* deux secteurs.

- 1) À cause des décisions du TCCBE, les représentants des opérations d'achats sont devenus très prudents, ce qui entraîne des retards onéreux.
- 2) Bien que tous les accords commerciaux prévoient les appels d'offres limites (par exemple, selon l'article 1016 de l'Accord de libre-échange nord-américain [ALENA]), le TCCBE a parfois rendu des décisions contraires à l'application de ces dispositions légitimes. Par conséquent, pour éviter toute contestation, les représentants des achats font appel à la concurrence alors qu'elle est inutile et inappropriée. Il est à la fois

de tenir compte des besoins des petites et moyennes entreprises dans l'ensemble du système d'approvisionnement, mais aussi que les mesures adoptées pour répondre à ces besoins sont adaptées aux risques, à la complexité et aux

caractéristiques d'un secteur d'activité en particulier. Les Conseils de biens et de services comprendront des représentants qui seront choisis de façon à s'assurer qu'on tienne pleinement compte des intérêts des petites et moyennes entreprises.

À nouveau, ce n'est pas parce qu'on regroupe la demande pour gérer la partie gouvernementale de l'équation qu'on devrait automatiquement regrouper l'offre en faisant appel à un seul fournisseur. On doit tenir parfaitement compte de la nature et de la taille des entreprises dans un secteur d'activité en particulier, ainsi que des meilleurs moyens à adopter pour répondre aux besoins des clients et des fournisseurs. Lorsque la meilleure option consiste, pour les citoyens canadiens, à conclure d'importants contrats qui pourraient constituer des obstacles pour les petites et moyennes entreprises, le Conseil des biens et des services déterminera les meilleurs moyens à prendre pour protéger les intérêts de ces entreprises et pour s'assurer qu'elles aient accès à ces contrats en constituant des consortiums ou en obligeant l'entrepreneur principal à attribuer un certain nombre de contrats de sous-traitance.

## Règlement des différends

Les différends relatifs aux achats appartiennent généralement à deux catégories : ceux qui se rapportent aux processus d'appels d'offres et d'attribution des contrats, et ceux qui ont trait au rendement dans le cadre des contrats. Pour que le gouvernement puisse gérer efficacement ses opérations d'achats, il est essentiel d'adopter une approche pangouvernementale vigoureuse pour résoudre ces deux types de différends. En sachant que les parties visées directement doivent participer à la première étape du règlement des différends, il faut aussi officialiser les circuits de règlement des différends. Dans les différends relatifs aux processus d'appels d'offres et d'attribution des contrats, le Canada doit s'acquitter de plusieurs obligations dans le cadre des accords



la normalisation et la responsabilisation. On pourra gérer efficacement les biens et les services selon le point de vue de différents intervenants, ce qui permettra d'exécuter des opérations d'achats avantageuses pour le gouvernement comme pour les fournisseurs.

### Petites et moyennes entreprises

Les petites et moyennes entreprises ont une importance vitale dans les opérations d'achats du gouvernement et dans l'ensemble de l'économie. Il est important de faire la promotion des occasions qui permettront, aux petites et moyennes entreprises, de participer pleinement au processus d'achat et de se développer, tout en s'assurant que les opérations d'achats se déroulent dans l'intérêt de tous les citoyens canadiens.

Le Groupe de travail, les acheteurs du gouvernement, les utilisateurs finaux et les fournisseurs s'entendent tous pour dire qu'il est nécessaire de veiller à ce que les petites et moyennes entreprises, en particulier celles qui exercent leurs activités hors du centre du Canada, ne soient pas exclues des opérations d'achats dans le cadre d'une approche pangouvernementale de gestion. Le Groupe de travail constate qu'on réalise déjà, à TPSCGC et ailleurs au gouvernement, plusieurs initiatives visant à répondre aux besoins des petites et moyennes entreprises. Prenons par exemple les séminaires de Contrats Canada, la diffusion des politiques d'achat du gouvernement sur Internet et dans les bibliothèques publiques et de la modification de la stratégie de tarification pour permettre d'offrir gratuitement aux fournisseurs le service électronique d'appels d'offres du gouvernement. On peut aussi adopter d'autres mesures.

Pour placer tous les fournisseurs, en particulier les petites et moyennes entreprises, sur un pied d'égalité dans l'attribution des marchés publics, le Groupe de travail pense que la gestion des biens et des services jouera un rôle important. En gérant les biens et les services en fonction de l'éventail complet des facteurs relatifs à l'offre et à la demande, on pourra s'assurer non seulement

Les organismes d'approvisionnement du secteur privé travaillent avec des fournisseurs beaucoup moins nombreux et font appel à la présélection, en soulignant dans une certaine mesure l'excellence du travail dans certains secteurs d'activité. En présélectionnant les fournisseurs selon leur rendement passé, les normes professionnelles, les impératifs opérationnels ou d'autres exigences essentielles, on pourra accélérer le processus d'approvisionnement et s'assurer que le gouvernement travaille avec des fournisseurs très compétents.

Les indicateurs du rendement des fournisseurs sont eux aussi importants dans la gestion de l'approvisionnement et sont essentiels à la gestion des opérations. Les organismes du secteur privé appliquent des indicateurs rigoureux pour surveiller prospectivement le rendement des fournisseurs, en s'efforçant de cerner les problèmes et d'y apporter des solutions et, dans de nombreux cas, en collaborant au développement des fournisseurs, ce qui permet de mieux optimiser les ressources financières, aujourd'hui comme demain. Le rendement des fournisseurs devrait avoir une incidence sur les futures normes opérationnelles et sur les normes communes relatives au rendement; il est impératif d'adopter des indicateurs pour mesurer le rendement des fournisseurs.

En plus du rendement des fournisseurs, les mesures d'incitation au rendement, le partage des coûts et des économies dans l'innovation et les garanties de travail sont essentiels pour élaborer avec les fournisseurs des relations plus efficaces et appréciées comme il se doit. En cultivant de meilleures relations et en permettant aux fonctionnaires de mieux connaître les caractéristiques et les pratiques du secteur privé, on pourra réaliser des opérations d'achats à la fois plus judicieuses et meilleures. Bien que les grandes entreprises aient réduit dans de nombreux cas le nombre de leurs fournisseurs, il ne s'agit pas nécessairement de la tactique à adopter pour créer de meilleures relations entre le gouvernement et ses fournisseurs. Regrouper la demande, ce n'est pas nécessairement regrouper l'offre; en adoptant dans l'ensemble du gouvernement, une approche globale dans la gestion de l'approvisionnement, on ne centralisera pas nécessairement les opérations; toutefois, on pourra accroître

tendront compte de l'impact des facteurs géographiques et socioéconomiques et de la taille des entreprises par rapport à certains biens et services.

L'exemple suivant, qui porte sur le mode de fonctionnement de la gestion des biens et des services, témoigne des commentaires adressés au Groupe de travail par les grands organismes d'achats du secteur privé. Le secteur des achats et les utilisateurs internes élaborent conjointement des plans pour l'acquisition des biens et des services; après avoir établi la stratégie pour l'achat des biens et des services, seul le secteur des achats est habilité à signer, au nom de l'entreprise, les contrats passés par la suite dans le cadre de ces plans. Les gestionnaires des centres de responsabilité continuent de gérer leur organisme et leurs opérations et disposent d'une marge de manœuvre complète, dans le cadre des budgets qui leur sont confiés, pour effectuer toutes les opérations d'achats répondant à leurs besoins en faisant appel aux mécanismes d'approvisionnement établis en collaboration avec les professionnels d'approvisionnement. Ces derniers doivent s'assurer de mettre en place des outils adéquats pour répondre aux besoins globaux relatifs à la rentabilité de l'ensemble et aux impératifs opérationnels courants, et notamment pour satisfaire rapidement et adéquatement les besoins exceptionnels. Puisque les plans évoluent chaque année, on tient compte des exceptions dans ces plans, pour s'assurer que les besoins permettent de réaliser l'ensemble des objectifs globaux.

## Gestion des fournisseurs

La gestion des fournisseurs constitue un aspect essentiel de tous les systèmes d'approvisionnement. Les relations avec les fournisseurs peuvent être avantageuses de part et d'autre, et le secteur privé a fait valoir qu'il est indispensable de connaître parfaitement les secteurs d'activité et les fournisseurs. Tout comme le secteur privé, le gouvernement devrait lui aussi se dire que pour les fournisseurs, sa clientèle est un privilège, et non un droit.

maximiser le rapport qualité-prix pour le gouvernement et pour les citoyens canadiens.

L'approche adoptée à l'heure actuelle dans la planification et l'information constitue un obstacle dont il faut triompher dans la gestion des biens et des services au gouvernement fédéral. La planification et l'information sont toutes deux axées sur les transactions et sont rarement concertées en dehors de l'unité opérationnelle ou du ministère. Pour gérer des biens et des services dans le cadre d'un modèle de gestion globale d'entreprise, on doit pouvoir consulter les données et l'information communes dans la planification, la gestion et la surveillance à différents échelons et dans l'ensemble des ministères.

En adoptant un modèle mieux planifié pour la gestion des biens et des services, les professionnels de l'approvisionnement pourront s'affranchir des contraintes de l'environnement actuel, afin de produire des résultats plus

avantageux en tenant compte des risques, de la complexité, du rendement et des coûts. En créant des conseils de gestion des biens et des services, on pourra mobiliser les intervenants à tous les échelons. Ces conseils seraient constitués de représentants de l'organisme responsable de l'approvisionnement, des clients, des fournisseurs et des ministères responsables des programmes de retombées socio économiques, pour déterminer la meilleure approche à adopter dans le domaine des achats pour un groupe précis de biens ou de services. On pourra ainsi prendre de meilleures décisions pour l'approvisionnement, puisque les conseils connaîtront les facteurs propres à la demande et à l'offre sur certains marchés, les forces et les points vulnérables des marchés et qu'ils connaîtront mieux les besoins et les variations internes. Dans un cadre global uniforme de gestion des biens et des services<sup>1</sup>, on disposera des outils et des méthodes adaptés aux différents besoins pour les divers types de biens et de services et de situations, qu'il s'agisse de biens et de services communs, ou d'opérations d'achats très complexes et de grands projets de l'État. Ces outils et méthodes

dans cet ensemble de biens et de services à la longue et tiendrait compte de l'évolution de prix. L'IPG permettrait de démontrer l'importance de la fonction d'approvisionnement en donnant une idée des résultats; toutefois, il ne pourrait pas remplacer d'autres indicateurs de rendement et devrait être analysé de concert avec ces autres indicateurs. On envisage d'autres travaux et de nouvelles consultations sur l'IPG.

## Gestion des biens et des services

Dans l'ensemble de ses travaux, le Groupe de travail emploie le terme « biens et services » pour désigner l'ensemble des biens, des services et des travaux de construction, au lieu de reprendre la définition étroite, axée sur les biens et répandue sur les marchés financiers. Ce terme est conforme à l'usage qu'on en fait à l'heure actuelle à la Direction générale des approvisionnements (de TPSSG) et dans de nombreux organismes internationaux. Malgré tout, on constate que la définition des « biens et services » suscite beaucoup de confusion, en particulier dans le secteur privé. Pour dissiper cette confusion, le Groupe de travail suggère la possibilité d'adopter un autre terme courant pour désigner la même notion, soit la gestion des « catégories ». Par souci d'uniformité, le Groupe de travail continue d'utiliser le terme « biens et services » plutôt que « catégories », dans le présent rapport; il recommande qu'il pourrait toutefois être préférable d'adopter graduellement le nouveau terme.

Traditionnellement, le gouvernement du Canada gère ses opérations d'achats selon une méthode purement transactionnelle. La Direction générale des approvisionnements (de TPSSG) est structurée selon des secteurs de biens et de services conçus pour promouvoir les compétences dans certains biens et services et a remporté un certain succès, dans toute la mesure du possible, dans un environnement transactionnel réactif. Du fait de la nature de l'environnement transactionnel existant, on ne dispose guère de temps et de ressources pour se consacrer à la compréhension stratégique de l'éventail complet des forces qui s'exercent sur le marché pour ce qui est de la demande et de l'offre, ni pour élaborer un plan d'achats uniforme et dynamique afin de



La plupart des indicateurs de rendement des achats appliqués à l'heure actuelle au gouvernement du Canada se rapportent généralement aux processus plutôt qu'aux résultats. Le Groupe de travail a pu recenser les indicateurs employés par d'autres organismes d'approvisionnement et liés aux résultats et il s'est penché sur la possibilité d'adopter de nouveaux outils pour mesurer le rendement. Le « tableau de bord équilibré », qui permet par exemple de mesurer les résultats des prévisions, des stratégies, de la sélection des fournisseurs et de l'attribution des marchés, constitue une pratique courante fréquente dans les systèmes de mesure. Sans égard aux différences entre les tableaux de bord, les indicateurs généraux de rendement de l'approvisionnement s'inscrivent dans un cadre général global, qui met l'accent sur les résultats se rapportant aux problèmes suivants :

- employés :
- perfectionnement/certification professionnelle;
- développement organisationnel, mieux-être et stabilité;
- utilisateurs et fournisseurs :
- qualité, satisfaction et relations;
- processus de gestion internes :
- excellence, rigueur, responsabilité, intégrité, innovation et amélioration continue;
- aspects financiers :
- coûts des produits et des processus.

## Indices des prix du gouvernement

Pendant ses travaux d'examen, le Groupe de travail a étudié la possibilité d'élaborer et d'appliquer, à l'interne, un outil innovateur pour mesurer le rendement. Cet outil, appelé l'« Indice des prix du gouvernement (IPG) », serait un indicateur de prix pour un échantillon représentatif ou un « ensemble » de biens et de services et permettrait de surveiller l'évolution des prix. Cet indicateur établirait une comparaison des coûts engagés par le gouvernement

Toutefois, la réalisation opérationnelle est généralement décentralisée; cependant, les administrations averties offrent, dans l'ensemble du gouvernement, des instruments et des outils que, généralement, les fonctionnaires emploient à leur discrétion.

Le système d'approvisionnement du gouvernement du Canada fragmente les responsabilités dans le domaine de l'approvisionnement selon différents aspects : la politique par rapport aux opérations; la délégation des pouvoirs en faisant la distinction entre les biens et les services; l'autonomie opérationnelle des ministères dans certains cas et dans d'autres, le recours à l'organisme de services communs (TPSGC) et parfois, la nécessité de faire appel aux services obligatoires de TPSGC. Ainsi, les pouvoirs et la responsabilité de l'approvisionnement du gouvernement sont dispersés, et les fonctions et attributions des décideurs sont ambiguës. En raison de la décentralisation de la gestion de l'approvisionnement et de la confusion qui règne à propos des différentes fonctions de TPSGC, du SCT et des ministères, l'environnement est difficile pour les décideurs. En adoptant une approche globale, on pourra résoudre la plupart des problèmes ci-dessus.

### Mesure du rendement

Pour réussir à mesurer le rendement des opérations d'achats, il est indispensable d'établir des liens entre les indicateurs et les résultats prévus d'une part et, les objectifs de l'ensemble de l'organisme d'autre part. Si importants soient-ils pour le secteur d'approvisionnement d'un organisme, il faut élaborer continuellement les indicateurs de rendement pour les achats dans le contexte des objectifs globaux et s'en inspirer pour gérer les activités d'approvisionnement afin de produire des résultats qui permettront de promouvoir les objectifs dans l'ensemble de l'organisme. Le vérificateur général a fait observer qu'en améliorant les rapports sur les achats, on permettra au gouvernement de résoudre plus efficacement les problèmes d'optimisation des ressources financières pour l'ensemble de ses activités.

Améliorations dans l'optimisation des ressources		
Montant	1,6 G\$	% de
Secteurs dans lesquels on a apporté des améliorations		
Négociations directes avec les fournisseurs		
- Prix réduits, frais évités et amélioration des conditions, par exemple un meilleur service au même prix		
Achats conjoints		
- Concertation des ministères		
Amélioration de la gestion des contrats ou des biens		
- Par exemple, réduction des frais d'exploitation pour la durée utile		
Diminution des frais des processus ou des transactions		
- Par exemple, utilisation des cartes d'achat		
0,1 G\$	7 %	
0,2 G\$	12 %	
0,2 G\$	12 %	
1,1 G\$	69 %	

FIGURE 4 : Améliorations et économies

Ce pays vise à réaliser d'autres économies de 3 G\$ pendant les trois prochaines années, dont la moitié devrait pouvoir l'être grâce aux examens portant sur les Gateway Reviews. L'objectif a été fixé dans le cadre de l'examen de l'efficacité du secteur public, dont le rapport, publié en juillet 2004, a permis de conclure qu'on dispose d'une grande marge de manœuvre pour réaliser d'autres économies dans le domaine de l'approvisionnement, grâce à une meilleure gestion de l'offre et au perfectionnement professionnel de la fonction des achats. L'OGC jouera également un rôle plus important comme « coordonnateur » des activités d'achat dans l'ensemble du secteur public et désignera des « agents de changements » pour l'achat des biens et des services.

Bien que la recherche portant sur les autres administrations n'ait pas permis de réunir de données pour évaluer le succès ou l'échec des réformes, on peut distinguer les tendances de leur évolution. On peut affirmer avec certitude qu'aucune des administrations examinées n'a adopté de modèle entièrement centralisé. À l'autre extrême, on pourrait dire qu'une seule administration a adopté un modèle entièrement décentralisé. Nous avons relevé deux exemples d'une approche globale solide. On pourrait dire que les autres administrations examinées, à savoir l'Australie, le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Union européenne, ont adopté des modèles hybrides. Elles reprennent les nombreux éléments d'une approche globale, par exemple la fonction d'élaboration des politiques, avec des objectifs communs pour l'ensemble du gouvernement.

La gestion globale de l'approvisionnement n'oblige pas à centraliser les transactions. Puisqu'elle permet de mettre à la disposition des ministères des outils comme des accords contractuels cadres, des documents normalisés et des processus efficaces et efficaces pour exécuter les transactions décentralisées, la gestion globale de l'approvisionnement apporte une certaine souplesse pour répondre aux besoins individuels, tout en permettant de respecter des objectifs globaux. Dans cette approche, on fait la distinction entre, d'une part, les activités et les pouvoirs relatifs à l'établissement des outils, et, d'autre part, les activités d'achat ou de dépense et les pouvoirs relatifs à l'application de ces outils et processus. Dans tout ce processus, un objectif important consiste à aider les ministères utilisateurs à atteindre leurs objectifs opérationnels tout en respectant les limites de la politique d'approvisionnement de l'État.

#### Cette constatation de la pertinence et de l'importance de

l'approvisionnement pour l'ensemble de l'entreprise, dans le secteur public comme dans le secteur privé, représente une évolution relativement récente. Dans leur quête d'économies, les organismes attribuent différentes priorités à l'approvisionnement comme programme global en soi ou comme secteur de régie. Dans les dix dernières années, de nombreuses administrations ont amorcé des réformes. Pour la grande majorité d'entre elles, il n'existe guère de données, ni d'indicateurs de rendement, positifs ou négatifs, qui confirment les résultats de ces réformes. Le Royaume-Uni est vraiment la seule exception à cet égard. De nombreuses données permettent en effet de conclure que les initiatives du Royaume-Uni ont été très fructueuses et qu'on peut se montrer très optimistes en pensant que d'autres réformes permettront de réaliser des économies supplémentaires.

L'Office of Government Commerce (OGC) du Royaume-Uni a déclaré qu'il avait réussi à économiser, sur trois ans, 1,6 G\$, ce qui est supérieur à l'objectif de 1 G\$. Le National Accounting Office du Royaume-Uni a vérifié ces économies et a conclu que le chiffre de 1,6 G\$ représentait une évaluation vraisemblable. La Figure 4 donne une idée des économies réalisées au Royaume-Uni.

- Responsabilité réciproque de l'organisme d'approvisionnement dans le soutien à apporter aux autres secteurs de l'organisme pour leur permettre de réaliser les objectifs dans le cadre de leur programme, ainsi qu'aux différents secteurs pour assurer la planification et la gestion nécessaires, incluant l'obligation de définir les besoins dans le domaine de l'approvisionnement afin qu'ils puissent atteindre leurs grands objectifs.
- Forum de haut niveau pour assurer la surveillance et la transparence dans la gestion de l'approvisionnement et dans l'évolution des pratiques exemplaires dans ce domaine.

Au gouvernement du Canada, pour adopter ce type d'approche, il faudrait apporter des changements aux lois et aux politiques cadres, par exemple en confiant à TPSCGC le mandat qui consiste à passer des contrats de service et de travaux de construction, comme il le fait pour les biens, et en lui permettant de déléguer ses pouvoirs aux autres ministères, le cas échéant. Un mandat modifié devrait tenir compte de la transition entre un processus transactionnel et une approche plus stratégique dans le domaine de l'approvisionnement. Il faudrait aussi modifier la *Loi sur la gestion des finances publiques* pour permettre à TPSCGC de s'engager à réaliser un volume minimum d'achats pour le compte de différents ministères; ces opérations seraient financées au moyen des crédits de ces ministères.

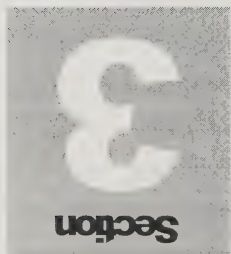
La gestion globale permet d'améliorer l'analyse et de faire des compromis en meilleure connaissance de cause entre les exigences individuelles et les exigences globales, les coûts et les retombées socio économiques. Lorsque l'approvisionnement est géré de façon globale, c'est tout l'organisme qui en tire profit. Même si, parfois, des achats sont soumis à des contraintes nombreuses et que, dans certains cas, les ministères utilisateurs doivent payer plus cher, les ministères profitent de la gestion globale de l'approvisionnement, puisqu'ils peuvent se consacrer plus efficacement à leurs activités essentielles.



## Régie de l'approvisionnement

Dans la recherche qui a porté sur le secteur public et sur le secteur privé, le Groupe de travail a constaté que l'approvisionnement est essentiel au rendement général des organismes et qu'il devrait donc être géré stratégiquement dans une approche globale. On peut ainsi s'entendre sur des objectifs, des plans et des priorités communs. Des objectifs clairs, des indicateurs de base et des rapports détaillés et réguliers, à tous les niveaux, constituent des éléments essentiels à l'efficacité de la régie de l'approvisionnement. Des fonctions et des attributions claires et des objectifs clairement exprimés et diffusés pour l'approvisionnement de l'ensemble du gouvernement sont indispensables pour réaliser des économies et pour éviter des frais. Voici, entre autres, les aspects qui permettent normalement d'assurer la clarté des fonctions et de l'imputabilité.

- Focalisation de l'imputabilité, la responsabilité et l'obligation de rendre compte de l'approvisionnement pour l'ensemble du gouvernement. À titre d'organisme de services communs dans le domaine de l'approvisionnement, TPSCGC constituerait un choix logique pour assumer ce rôle.
- Distinction claire entre la responsabilité de fixer les objectifs stratégiques généraux pour l'ensemble des opérations d'approvisionnement, y compris la manière dont l'approvisionnement s'intègre dans l'ensemble des activités de régie du gouvernement (au gouvernement du Canada, c'est normalement le Conseil du Trésor et le SCT qui assument ce rôle) et la responsabilité de réaliser ces objectifs, incluant la responsabilité de la totalité des politiques, des lignes directrices, des meilleures pratiques, des procédures et de la terminologie normalisée à appliquer, ce qui focaliserait l'imputabilité (rôle que TPSCGC assume à titre d'organisme de services communs).



## Analyse et discussions

### Thèmes et sujets d'intérêt

Pendant la recherche décrite dans la section précédente, le Groupe de travail a concentré ses analyses sur plusieurs thèmes clés. La recherche a démontré que le secteur privé, les fonctionnaires, les fournisseurs et les milieux universitaires s'intéressent tous aux mêmes secteurs lorsqu'il s'agit des meilleures pratiques dans le domaine de l'approvisionnement. L'analyse de ces pratiques a permis de constater que la plupart d'entre elles sont pertinentes pour les achats du secteur public et qu'on peut les mettre en œuvre, du moins sous une certaine forme, pour le gouvernement du Canada. Cette analyse a permis de constater ce qui suit pour les thèmes généraux ci-après :

- régie de l'approvisionnement;
- gestion des biens et des services;
- gestion des fournisseurs;
- règlement des différends;
- gestion des contrats;
- ressources humaines;
- gestion des changements.

- nécessité d'améliorer la conformité et d'accentuer la surveillance pour veiller à l'application des politiques et des règlements de l'État;
- obligation d'améliorer les rapports sur le rendement;
- préoccupations relatives à l'optimisation des résultats financiers pour ce qui est des sommes dépensées et à la réalisation des économies dans le domaine de l'approvisionnement;
- nécessité d'améliorer les mécanismes de recours pour la collectivité des fournisseurs;
- obligation de réduire le délai qu'il faut compter avant que le fournisseur puisse répondre aux besoins opérationnels précis du gouvernement.

Les recommandations présentées dans la Section 4 du présent rapport représentent la plupart des observations des organismes de vérification interne et du vérificateur général. Ces recommandations permettront aussi au gouvernement de montrer qu'il améliore l'optimisation des ressources financières et d'étayer des conclusions pour savoir si le rendement des opérations d'achats et les relations avec les fournisseurs s'améliorent.

depuis 1996-1997. Les problèmes constatés et les recommandations formulées pour améliorer la situation portaient sur un large éventail de questions, dont les plus fréquentes appartenaient aux grandes catégories suivantes :

- application et clarté des règlements et des politiques sur les contrats;
- utilisation des cartes d'achat et amélioration de la surveillance portant sur ces cartes;
- responsabilités relatives à l'administration et à la gestion des contrats;
- clarté des critères d'évaluation des propositions et des méthodes de sélection des entrepreneurs;
- délégation des pouvoirs dans la passation des contrats;
- justification des décisions de ne pas lancer d'appels d'offres;
- nécessité de la formation dans le domaine de l'approvisionnement;
- problèmes de rendement des entrepreneurs.

Le Groupe de travail a également examiné les points de vue plus stratégiques du vérificateur général en prenant connaissance de 23 rapports de vérification portant sur le l'approvisionnement. Certaines missions de vérification ont été réalisées auprès des différents ministères, alors que d'autres mettaient l'accent sur un seul ministère. Les observations notées à maintes reprises dans les rapports du vérificateur général portaient sur les points suivants :

- ambigüité des fonctions et des attributions, le plus souvent dans la liaison entre TPSSGC et les ministères et organismes clients;
- recours insuffisant à la concurrence pour répondre aux attentes du gouvernement ou du grand public;
- nécessité de mieux analyser les exigences pour faire la distinction entre les « souhaits » et les « besoins »;

répétition des thèmes a permis de constater que le nombre de sources examinées est statistiquement important et représentatif de la réflexion universitaire actuelle.

Dans la documentation universitaire, on signale l'importance de l'approvisionnement; les auteurs ont procédé à une vaste recherche sur la nature et l'avenir de l'approvisionnement dans le secteur public et dans le secteur privé. Quatre grands thèmes sont apparus dans la recherche :

- 1) la gestion stratégique de l'approvisionnement;
- 2) l'importance de la normalisation;
- 3) la fonction générale de l'approvisionnement;
- 4) l'importance du développement des fournisseurs.

Ces thèmes correspondent à ceux qui ont été constatés dans d'autres secteurs de notre examen et aux résultats des entrevues du Groupe de travail auprès des organismes d'approvisionnement des entreprises du secteur privé.

## Vérifications

Le Groupe de travail a relevé et examiné un volume assez considérable d'activités de vérification interne relativement aux opérations d'achats. Ces activités se déroulent indépendamment dans les différents ministères. En avril 2004, le SCT a publié le *Guide des gestionnaires et des vérificateurs internes pour la surveillance des acquisitions et de la passation des marchés*, qui renferme, à l'intention des gestionnaires et des vérificateurs, des directives générales sur les considérations essentielles dont ces derniers devraient tenir compte dans la surveillance de la fonction d'approvisionnement et dans le cadre des services de certification.

Le Groupe de travail a examiné 89 rapports de vérification et d'examen internes relatifs aux achats et réalisées à TPSCGC et dans d'autres ministères



*Public Procurement Programs to Assist SMEs*, on donne un exemple de méthodologie à appliquer pour analyser éventuellement les achats et les retombées socio économiques.

## Documentation universitaire

En plus d'examiner la documentation universitaire portant sur certaines questions (par exemple, les autres administrations et les retombées socioéconomiques), le Groupe de travail a constaté que de nombreux instituts pédagogiques, manuels, journaux, conférences et organismes universitaires s'intéressent aux achats, à la chaîne d'approvisionnement, aux opérations commerciales et à la gestion du gouvernement. Nous avons examiné dans les détails, pour chaque collaborateur, un ouvrage bien connu du Royaume-Uni (*Best Procurement Practices*, Etridge, Fee et McIlroy) et un journal aussi bien connu des États-Unis (*Journal of Public Procurement*, publié par Kbi V. Thai). Nous avons également consulté, sur Internet, les sites Web de plusieurs universités au Royaume-Uni, au Canada et aux États-Unis, ainsi que de nombreux sites relatifs à l'approvisionnement. Selon cette méthode, nous avons passé en revue un nombre suffisant de documents et d'articles pour vérifier les thèmes généraux de la documentation universitaire publiée essentiellement en Amérique du Nord et en Europe, de même qu'en Australie et en Afrique du Sud. Le Groupe de travail constate qu'au Canada, la recherche sur les marchés publics est limitée, mais qu'elle suscite plus d'attention.

Nous avons aussi consulté d'autres sources, dont des exposés et des articles imprimés, utilisés par le Groupe de travail et le secteur de la formation de la Direction générale des approvisionnements de TPSSGC. Nous avons consulté des programmes de formation dans les domaines de l'administration et des achats du secteur public pour confirmer les priorités actuelles de la documentation universitaire. Bien que nous ayons examiné cette documentation dans les détails, nous n'estimons pas avoir procédé à un examen exhaustif. La

## Recherche socioéconomique

L'approvisionnement du gouvernement du Canada représente environ 10 p. 100 des dépenses discrétionnaires (en excluant les subventions et les autres paiements de transfert, ainsi que le remboursement de la dette). Par conséquent, toutes les décisions adoptées dans l'approvisionnement du gouvernement ont un effet d'entraînement sur l'économie. Les gouvernements essaient souvent de gérer ces effets pour faire réjaillir un maximum d'avantages sur la société et l'économie. Dans ce domaine, le Groupe de travail a utilisé de l'information du gouvernement du Canada et d'autres gouvernements, des organismes de recherche et de services, des universités et du secteur privé. Les problèmes soulevés s'articulaient essentiellement autour de trois grands thèmes :

- 1) Le choix des outils d'achat ou d'autres outils stratégiques pour atteindre un objectif énoncé;
- 2) L'effet des autres objectifs stratégiques sur le processus d'approvisionnement;
- 3) L'équilibre stratégique entre différents objectifs déterminés par les représentants élus.

Bien que les différents programmes de retombées socioéconomiques aient fait l'objet de diverses analyses et évaluations, on n'a pas évalué uniformément ces programmes, ni leurs effets cumulatifs sur les systèmes d'approvisionnement. Il reste d'autres travaux à réaliser pour examiner le rôle des politiques en vigueur dans le domaine des retombées socioéconomiques et qui ont des incidences sur l'approvisionnement, de même que les politiques qui pourraient se révéler nécessaires pour protéger les intérêts des petites et moyennes entreprises. Dans un document du Centre du commerce international (CNUCED/OMC) intitulé *A Practical Guide for Assessing and Developing*

un bref coup d'œil sur les opérations du Danemark, de l'Allemagne, des Pays-Bas et de la République Tchèque. Il a également examiné les pratiques en vigueur dans les administrations des dix provinces du Canada, des États des Nouvelles-Galles du Sud et de l'Australie occidentale, ainsi que de la province du Cap-Occidental de l'Afrique du Sud. Nous avons notamment consulté des rapports internes et d'autres documents, des sites Internet et des rapports d'experts-conseils, en plus de visiter certains pays. La recherche était axée sur les mécanismes de contestation des appels d'offres en ce qui a trait aux accords commerciaux internationaux et aux modèles de régie appliqués dans les différentes administrations. Dans ce dernier cas, nous avons surtout tenté de nous intéresser aux économies dont on fait état dans les documents et qui ont pu être réalisées grâce aux nombreuses réformes mises en œuvre dans le domaine de l'approvisionnement dans le monde entier. Le lecteur trouvera dans la Figure 3 des exemples de ces réformes.

**Exemples de grandes initiatives pour la réforme de l'approvisionnement**

Australie	-	Examen dans l'ensemble du gouvernement (1997)
Royaume-Uni	-	Rapport Gershon intitulé <i>Tackling the Improvement of Public Sector Procurement</i> (1999)
	-	<i>Releasing Resources to the Front Line: Review of Public Sector Efficiency</i> (juillet 2004)
Union européenne	-	Nouvelle directive unique 2004/18/CEB pour remplacer trois directives
États-Unis	-	Réforme de 1988 : création des <i>Federal Acquisition Regulations</i> (FAR)
	-	<i>Federal Acquisition Streamlining Act</i> (1994)
	-	Rédaction des FAR (2001)
	-	<i>Services Acquisition Reform Act</i> (2003)
Colombie-Britannique	-	Ère nouvelle (2001)
Ontario	-	Avril 2003 : changements majeurs apportés pour donner suite au Rapport du vérificateur général (2002)
Québec	-	Nombreux changements envisagés à l'heure actuelle
Ile-du-Prince-Édouard	-	Republication des règlements à l'heure actuelle
Nouvelle-Galles du Sud	-	Initiative en cours pour rationaliser un nombre considérable de politiques cadres complètes au fil des années

FIGURE 3 : Grandes initiatives de réforme de l'approvisionnement dans d'autres administrations

1) Description générale de la structure organisationnelle des opérations d'achats du ministère répondant

2) Avis sur la situation actuelle des opérations d'achats, notamment :

- les objectifs de l'approvisionnement;
- les effets des lois, des règlements et des politiques sur les opérations d'achats;
- les processus appliqués et les outils utilisés dans le processus d'achats;
- les méthodes qui donnent de bons résultats ou des résultats moins satisfaisants, lorsque TPSCGC est ou n'est pas le responsable des achats.

3) Regards sur l'avenir

- Modifications qui devraient être apportées aux opérations d'achats du gouvernement
- Avis sur les opérations d'achats réalisées par un organisme de services communs
- Modalités selon lesquelles on devrait apporter des modifications au processus d'approvisionnement

Les répondants ont fourni de l'information très détaillée et très utile.

Bien que certains ministères aient effectivement fait des commentaires élogieux à propos de TPSCGC, certains avis démontrent que TPSCGC doit améliorer les services qu'il offre sous plusieurs aspects, essentiellement en ce qui concerne la rapidité d'exécution et l'échange d'information.

## Autres administrations

En passant en revue les activités d'autres administrations, le Groupe de travail a examiné en profondeur les opérations des gouvernements nationaux de l'Australie, du Royaume-Uni, de l'Union européenne et des États-Unis et a jeté

l'ensemble de ses activités, les politiques et les procédures d'approvisionnement et désigne une seule unité de services juridiques pour fournir les avis légaux en matière d'approvisionnement. Les fonctionnaires souhaiteraient qu'on adopte des méthodes d'approvisionnement qui seraient davantage axées sur les résultats, en faisant des compétences et des capacités les critères essentiels de sélection des fournisseurs et en réduisant la dépendance à l'endroit des caractéristiques détaillées pour les produits ou les services à fournir. Pour réaliser cette transformation, le gouvernement devrait mieux reconnaître les compétences spécialisées requises dans le domaine de l'approvisionnement. Voilà pourquoi les fonctionnaires souhaiteraient qu'on donne aux spécialistes d'approvisionnement le statut de professionnels, grâce à un titre professionnel et à un processus de formation externe (dans les universités et les collèges) pour les spécialistes de l'approvisionnement.

Nous avons tenu compte, dans les recommandations formulées dans ce rapport, de la plupart des préoccupations exprimées par ces fonctionnaires.

## Sondage du Comité d'examen des dépenses

Le Groupe de travail s'est impliqué dans le sondage du CBD, encadré par le SCT et réalisé auprès de tous les ministères. L'objectif du volet se rapportant aux achats et aux contrats dans ce sondage consistait à réunir, auprès des ministères, de l'information sur la nature et les processus d'achats, au sein de leur organisation et lorsqu'ils font appel à TPSGC comme organisme de services communs, de même qu'à leur demander leur avis sur les secteurs dans lesquels on pourrait apporter des améliorations. En date du 18 novembre 2004, 52 ministères avaient déposé leurs réponses finales pour donner suite à ce sondage.

Dans le questionnaire, on demandait aux répondants de fournir de l'information qualitative, plutôt que des données strictement quantitatives. Nous avons regroupé les questions dans trois grandes catégories :



Après la publication du rapport provisoire « Concepts à discuter », nous avons réinvité ces associations et d'autres associations à faire des commentaires supplémentaires. Pendant ce deuxième cycle de réunions, les associations interviewées à l'origine et d'autres associations ont exprimé leur avis.

## Point de vue de la fonction publique

Le Groupe de travail a demandé l'avis de l'ensemble de la fonction publique fédérale. Il a surtout consulté la collectivité des acheteurs : environ 250 fonctionnaires travaillant dans de nombreux ministères ont pris le temps de faire des commentaires et des suggestions durant le processus d'examen. Les fonctionnaires ont fait appel à différents moyens pour adresser leurs commentaires au Groupe de travail.

- Institut de gestion du matériel (IGM)
  - Groupes de discussion
  - Atelier national
  - Conférence de l'Ouest
  - Séances de travail
- Sondage du Comité d'examen des dépenses, encadré par le SCT
- Journée « portes ouvertes » du Groupe de travail pour les employés de TPSCGC
- Réunions avec des membres du personnel dans les régions (organisées par les bureaux régionaux)
- Présentations sur le site Web du secrétaire parlementaire
- Présentations spéciales, par exemple celles du SCT et du MDN

En raison des préoccupations et de la confusion à propos du rôle de TPSCGC comme prestataire de services communs et des fonctions et des attributions du SCT et de TPSCGC dans le domaine de l'approvisionnement, nombreux sont ceux qui ont suggéré que le gouvernement normalise, dans

caractéristiques, plutôt que sur les résultats. Ils suggèrent au gouvernement de chercher des moyens permettant de mieux profiter de la concurrence et : 1) de reconnaître les fournisseurs compétents; et 2) de rentabiliser la concurrence pour les entreprises, en mettant en concurrence les entreprises compétentes seulement. Nombreux sont ceux qui font observer que sans renseignement utile sur le rendement des fournisseurs, il est difficile, pour les entrepreneurs principaux, de connaître les sous-traitants éventuels qui pourraient causer l'élimination d'une proposition. Les fournisseurs font également valoir qu'il n'y a pas de critère permettant d'évaluer le rendement pour savoir s'il est insatisfaisant ou supérieur, et qu'il n'y a pas non plus de mécanisme satisfaisant pour le règlement des différends. Enfin, certains fournisseurs constatent que la méconnaissance du secteur privé à l'interne (au gouvernement) constitue un obstacle à l'amélioration des opérations d'achats.

La Figure 2 présente le sommaire des problèmes signalés par les associations de fournisseurs pendant le premier cycle des discussions.

Point de vue des fournisseurs													
ENJEUX													
Associations de fournisseurs													
Total	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
PRINCIPES													
Absence de relations stratégiques entre le gouvernement et les fournisseurs	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Différences entre les objectifs des politiques et les résultats souhaités	X	X	X	X	X	X		X	X	X			
Regroupement et consolidation		X					X						X
PROCESSUS													
Achats trop lents	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Absence d'équité et de transparence			X	X	X	X	X	X	X	X			
Trop grande complexité du système d'achats	X			X	X	X	X	X			X		
Processus actuel dissuadant les soumissionnaires			X				X	X	X	X	X		
Manque d'uniformité des processus dans l'ensemble du gouvernement				X	X	X	X	X	X	X		X	
Manque d'uniformité dans l'évaluation du rendement des fournisseurs	X	X				X					X	X	
Processus d'achat trop onéreux				X	X	X	X	X	X	X			
Mécanisme insatisfaisant pour le règlement des différends		X		X	X	X	X				X	X	
Priorité donnée aux entrants, aux tâches et aux caractéristiques, plutôt qu'aux résultats					X	X			X	X	X		
OUTILS													
Absence d'outils normalisés	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Absence de centre de connaissances ou d'excellence				X	X	X	X						
Offres à commandes ne répondant pas à un objectif viable				X						X	X		
RESSOURCES HUMAINES													
Absence de compétences internes (au gouvernement) dans les secteurs d'activité et dans les biens et services		X	X	X	X	X	X	X					
Absence de formations professionnelles		X											
Absence de restrictions réciproques dans l'embauche			X										
FIGURE 2 : Recherche auprès des associations de fournisseurs													

FIGURE 2 : Recherche auprès des associations de fournisseurs

besoins du gouvernement. En raison du caractère concurrentiel de l'entreprise privée, l'innovation et les meilleures pratiques sont le fondement de la survie, et le gouvernement peut profiter des connaissances et de l'expérience des grandes entreprises.

Les entrevues et d'autres travaux de recherche nous ont permis d'apprendre que les acheteurs du secteur privé réalisent, grâce à l'amélioration de la gestion des achats et des processus connexes, des économies comprises entre 5 % et 35 %.

## Points de vue des fournisseurs

Parce que plus de 67 000 fournisseurs éventuels sont inscrits auprès de TPSCGC seulement et qu'il y a plus de deux millions d'entreprises différentes au Canada, le Groupe de travail n'a pas pu se consacrer à une vaste collecte d'information auprès des différents fournisseurs. Il a plutôt demandé l'avis de 13 associations industrielles dont les membres sont des fournisseurs dans les secteurs essentiels de biens et de services auprès du gouvernement fédéral. En outre, certains fournisseurs ont participé à des discussions organisées par les bureaux régionaux de TPSCGC.

Les différents fournisseurs sont inquiets de la lenteur des opérations d'achats, de la complexité du système d'approvisionnement, de l'absence de normalisation, du manque d'uniformité dans les méthodes du gouvernement, de l'absence de normalisation pour ce qui est des biens et des services achetés par le gouvernement, de l'hésitation de l'État à présélectionner les soumissionnaires éventuels et des retards dans les processus d'approbation du gouvernement. Nombreux sont ceux qui ont fait des commentaires sur l'absence apparente d'équité et de transparence. À leurs yeux, le gouvernement, dans ses opérations d'achats, insiste beaucoup trop sur les intrants, sur les tâches et sur les

de contrats directeurs à long terme, l'entreprise travaille en étroite collaboration avec ses fournisseurs pour améliorer constamment l'ensemble des coûts et de l'efficacité opérationnelle. Les entreprises ont précisé que c'est un privilège, et non un droit de faire affaire avec elles. Les fournisseurs ne doivent ménager aucun effort pour mériter et conserver ce privilège; dans l'environnement des entreprises, les fournisseurs ne peuvent pas y parvenir en participant à la libre concurrence. Les entreprises réalisent des avantages considérables lorsqu'elles concluent des alliances stratégiques à long terme avec un nombre limité de fournisseurs; l'échange de l'information commerciale et la volonté conjointe de s'améliorer continuellement le rendement et les résultats sont des exemples de ces avantages.

## Recherche dans le secteur privé

Achats annuels  
Cession stratégique des actifs  
Valeur normalisée  
Fonction institutionnelle des actifs  
Autre employé en mesure de gérer les actifs  
Rapports égarés détaillés  
Recours à la libre concurrence (tous les fournisseurs intéressés)  
Recours à la libre concurrence limitée par les fournisseurs  
Valeur perfectionnement des services  
Gestion des biens et des services  
Partenariat avec les fournisseurs

Coopération ASSET-COMPARABLE au secteur privé  
Coopération ASSET-COMPARABLE au secteur privé

GC	13 GS	N	N	M	N	O	N	O	N	M	O	N	O	N	22 - 25 GS	R
Entreprises	6 GS	O	O	O	L	N	N	O	N	O	O	O	O	O	90 GS	Q
A	6 GS	O	O	O	L	N	N	O	N	O	O	O	O	O	500 MS (Canada seulement)	P
B	6 GS US	O	O	O	L	N	N	O	N	O	O	O	O	O	500 MS (Défense)	
C	13 GS US	O	O	O	L	N	N	O	N	O	O	O	O	O	2 - 4 GS	N
D	2 GS	O	L	O	O	N	N	O	O	M	M	O	O	O	8 GS	M
E	?	O	O	O	N	N	N	O	O	M	M	O	O	O	4,5 GS	L
F	2,6 GS	O	O	O	N	N	N	O	O	M	M	O	O	O	39 GS	K
G	2 GS (Canada seulement)	O	O	O	L	N	N	O	N	O	O	O	O	O	7 GS +	J
H	privé	O	O	O	N	N	N	O	N	O	O	O	O	O	privé	
I	7 GS +	O	O	O	N	N	N	O	N	O	O	O	O	O	M (détail)	
J	7 GS +	O	O	O	N	N	N	O	N	O	O	O	O	O	M (détail)	
K	4,5 GS	O	O	O	N	N	N	O	N	O	O	O	O	O	M (détail)	
L	8 GS	O	O	O	M	M	M	O	O	M	M	O	O	O	O	
M	8 GS	O	O	O	M	M	M	O	O	M	M	O	O	O	L	
N	2 - 4 GS	O	O	O	M	M	M	O	O	M	M	O	O	O	L	
(Défense)	500 MS	O	O	O	M	M	M	O	O	M	M	O	O	O	O	
P	500 MS (Canada seulement)	O	O	O	M	M	M	O	O	M	M	O	O	O	O	
Q	90 GS	O	O	O	M	M	M	O	O	M	M	O	O	O	O	
R	22 - 25 GS	N	N	M	O	N	N	O	N	O	O	O	O	O	O	

FIGURE 1 : Résultats de la recherche auprès du secteur privé

La Figure 1 fait état des thèmes dont les acheteurs du secteur privé ont parlé et de la cohérence de ces thèmes entre le gouvernement du Canada et le secteur privé et entre les différentes entreprises. Bien que le gouvernement exerce ses activités dans un environnement différent de celui du secteur privé, il est possible de modifier plusieurs de ces approches pour les adapter aux

Le Groupe de travail a constaté que la plupart des points soulevés dans les études antérieures restaient pertinents et méritaient d'être examinés. Dans certains cas, ils ont donné lieu à des changements importants, qui constituent désormais la pierre d'assise des améliorations à apporter; dans d'autres cas, les recommandations ont été adoptées mais il a été difficile de les appliquer, et l'on a réussi à les appliquer qu'en partie.

## Les achats dans le secteur privé

Le Groupe de travail a interviewé 17 grandes sociétés du secteur privé, constituées de divisions multiples et variées, afin de connaître comment elles optimisaient leur approvisionnement pour leurs propres besoins. Parce que le gouvernement est et doit être différent du secteur privé, les solutions offertes par les entreprises ne sont pas toujours adaptées aux besoins du gouvernement. Le gouvernement peut apprendre de l'expérience du secteur privé, surtout si l'on tient compte des nouveaux rapports que doivent déposer les sociétés dont les titres sont négociés à la Bourse, et *adapter* des solutions sans nécessairement les *adopter* d'emblee.

Les entreprises consultées ont abordé des thèmes communs : la difficulté de réussir sur un marché de plus en plus mondialisé; la nécessité d'être très attentif aux besoins, aux exigences et aux attentes de la clientèle interne; et l'obligation constante d'offrir aux actionnaires le meilleur rendement qui soit. À leurs yeux, l'approvisionnement constitue une fonction globale de l'entreprise, et non une fonction distincte pour les différentes divisions ou les divers centres de profit. Cette fonction est généralement reconnue comme secteur d'activité en soi, auquel la direction doit être très attentive et que l'entreprise doit s'engager à améliorer continuellement.

Le Groupe de travail a entendu parler à maintes reprises des avantages de la gestion stratégique de l'approvisionnement au niveau global, dans le cadre



- La Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco)
  - La Commission Lambert
  - Le Groupe de travail Neilson chargé de l'examen des programmes d'accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministérielles
  - Le renouvellement de la fonction publique au Canada
  - Réforme des achats du MDN et de TPSCGC
  - Renouvellement des processus d'appvisionnement
- Le gouvernement a procédé à plusieurs examens dans le domaine des approvisionnements, remontant jusqu'à 1962.

## Études antérieures du gouvernement

Le reste de la présente section comprend un résumé de l'information réunie auprès de ces intervenants et organismes; dans la section suivante, nous présentons un aperçu de l'analyse de cette information.

Il a participé au sondage du Comité d'examen des dépenses, encadré par le SCT, en posant aux ministères des questions sur leurs points de vue à propos du contexte actuel de l'approvisionnement.

Il a consulté des universitaires dans quatre pays.

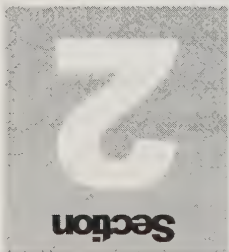
Il a obtenu de l'information auprès de plus de 35 autres organismes universitaires.

Il a examiné 112 rapports de vérification.

Il a relevé et examiné 23 lois du Parlement et règlements afférents et 69 politiques gouvernementales relatives à l'approvisionnement.

sept ministères chargés de réaliser des programmes et en examinant 176 dossiers présentés au Comité d'examen des acquisitions pour l'étude des retombées socioéconomiques potentielles.

socioéconomiques, notamment en participant à des discussions avec



## Collecte des données et points de vue

Cet examen a donné lieu à un vaste travail de collecte et d'analyse de données. Le Groupe de travail a notamment réalisé les activités suivantes.

- Il a examiné les études antérieures du gouvernement dans le domaine de l'approvisionnement.
- Il a interviewé 17 acheteurs importants dans le secteur privé pour connaître leurs pratiques dans le domaine de l'approvisionnement et pour se faire une idée des meilleures pratiques que le gouvernement pourrait adopter ou adapter.
- Il s'est réuni avec huit associations professionnelles et industrielles représentant les fournisseurs du gouvernement et a obtenu de l'information auprès de cinq autres associations.
- Il a obtenu les points de vue et les suggestions de plus de 250 fonctionnaires.
- Il a analysé les méthodes d'approvisionnement d'autres gouvernements.
- Il a fait une recherche sur l'utilisation de l'approvisionnement comme outil pour les politiques et les programmes

les régions, le Groupe de travail a tenu des réunions avec les principales associations de fournisseurs dans la Région de la capitale nationale, comme nous l'avons mentionné auparavant. Les membres du Groupe de travail ont reçu des commentaires sur les constatations exposées à l'occasion des conférences, des interventions en public et des réunions au Canada, aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Danemark.

Les autres travaux ont consisté à poursuivre la recherche et l'analyse à partir du document « Concepts à discuter » et les commentaires qui nous ont été adressés. Ce rapport final constitue le point culminant du mandat et des activités du Groupe de travail.

exemple les politiques sur les avantages socioéconomiques ou les processus d'approbation dans certains ministères.

Le Groupe de travail a examiné les rapports sur les acquisitions, les Comptes publics et les bases de données sur l'acquisition des services communs de TPSCG afin de réunir le plus d'information possible sur les achats de l'ensemble du gouvernement. Bien qu'on puisse consulter un volume considérable d'information, plusieurs lacunes importantes sont apparues et ont limité les travaux du Groupe. Essentiellement, il est difficile de réunir suffisamment de détails au niveau global ou de l'ensemble du gouvernement. En outre, il n'y a guère d'information sur les processus ou les résultats des opérations d'approvisionnement, par exemple les coûts des processus, les périodes de transactions ou la qualité et le rendement des biens ou des services.

## Processus

Le Groupe de travail a commencé ses travaux par une vaste recherche documentaire, qui a été suivie d'entrevues initiales avec les principales ressources au sein du gouvernement et à l'extérieur. D'après la recherche et l'analyse préliminaires, le Groupe de travail a publié sur son site Web, en septembre 2004, un document intitulé *Concepts à discuter* (le document sur les concepts).

Les intéressés pouvaient volontiers présenter des documents et des commentaires par l'entremise du site Web du Groupe, à l'occasion des réunions avec les employés et les fournisseurs dans les bureaux régionaux de TPSCG et des réunions avec les associations de fournisseurs, pendant les interventions en public et durant les visites à l'étranger. Par le site Web, nous avons reçu des documents qui ont été déposés par des particuliers et des organismes au sein du gouvernement et à l'extérieur partout au Canada. Les bureaux régionaux de TPSCG ont organisé des réunions à St. John's, Halifax, Montréal, Toronto, Edmonton, Vancouver et Victoria. En plus de rencontrer des fournisseurs dans

modification finale de contrat, l'exécution des vérifications financières, la confirmation de la livraison et le retour des garanties d'exécution) et la clôture du dossier (pour s'assurer que les documents qui y sont versés sont complets et exacts et pour respecter les normes de présentation des dossiers).

L'examen a porté sur l'approuvisionnement effectué par et pour 98 ministères et organismes (désignés dans ce rapport par le terme « ministères » énumérés dans les annexes I, I.1 et II de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP)).

## Limites

Cette phase de l'examen des approvisionnements du gouvernement ne comprenait pas les opérations d'achats des organismes énumérés dans l'Annexe III de la LGFP (soit les sociétés d'États), ni les opérations d'achats, de locations à bail et d'aliénation de biens immobiliers.

Le Groupe de travail a adopté, dans le cadre de cet examen, une

approche pangouvernementale. En conséquence, la portée de cet examen ne s'étendait pas aux processus ni aux points de vue des différents ministères et organismes, par exemple le MDN ou de certains groupes de ministères intéressés par certains enjeux, par exemple la Collectivité des petits organismes. De plus, le Groupe a constaté que les risques et la complexité des opérations d'approuvisionnement gouvernemental variaient de façon significative; il a donc décidé de ne pas se pencher sur des exemples précis de combinaisons de risques et de complexités, comme ceux qui sont propres aux achats de faible valeur ou aux grands projets de l'État.

Le Groupe de travail a donc axé ses efforts sur l'approche globale et la gestion de l'approuvisionnement du gouvernement. Par conséquent, il n'a donc pas étudié les politiques ou les processus propres à chaque ministère comme par



gouvernement et de réaliser efficacement les grandes priorités de l'État, ses impératifs opérationnels et les programmes des ministères. Ces objectifs constituaient le point de départ des travaux du Groupe. En examinant le système actuel et en s'intéressant aux meilleures pratiques d'achat appliquées dans le monde entier, le Groupe de travail voulait réaliser un équilibre dans l'accélération, la simplification et la rentabilisation des achats et conduire à assurer l'ouverture et la transparence exigées par l'opinion publique canadienne. Enfin, le Groupe de travail devait essentiellement formuler des recommandations pour un système d'achats témoignant de la transparence, de la responsabilisation et de la responsabilité financière du gouvernement.

## Portée

L'examen du Groupe de travail portait sur l'approvisionnement de l'ensemble du gouvernement. Dans son acception la plus vaste,

l'approvisionnement est le processus stratégique et proactif qui consiste à s'adresser à des tiers pour faire l'acquisition de biens, de services et de travaux de construction dans les meilleures conditions qui soient. L'approvisionnement se distingue de la simple transaction d'achat. Les activités d'approvisionnement se déroulent en quatre phases :

- 1) la phase précontractuelle, qui comprend les activités relatives à la définition des besoins et à la planification des achats;
- 2) la phase contractuelle, qui comprend toutes les activités comprises entre l'appel d'offres et l'attribution du contrat;
- 3) la phase de l'administration du contrat, qui comprend des activités comme l'établissement de modifications de contrat, la surveillance des progrès accomplis, le suivi des livraisons, les paiements, et ainsi de suite;
- 4) la phase postcontractuelle, qui comprend les dernières activités administratives (par exemple, l'évaluation de la satisfaction du client, l'accord de l'entrepreneur à propos du règlement final, la

## Régie

On a lancé cet examen le 12 décembre 2003, lorsque le Premier ministre a nommé l'honorable Walt Lastewka comme secrétaire parlementaire du ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), en lui confiant en particulier l'examen des achats. Le sous-ministre de TPSGC et la sous-ministre adjointe de la Direction générale des approvisionnements du Ministère ont mis sur pied le Groupe de travail pour secondar M. Lastewka dans sa mission. Le Groupe de travail a également été secondé par un comité interministériel de directeurs généraux.

Le Groupe de travail était constitué de membres du personnel de TPSGC, du ministère de la Justice, du ministère de la Défense nationale et du Secréariat du Conseil du Trésor (SCT), ainsi que d'un expert-conseil du secteur privé. Les membres de ce groupe possédaient de vastes connaissances dans le domaine des achats et beaucoup d'expérience dans le secteur public.

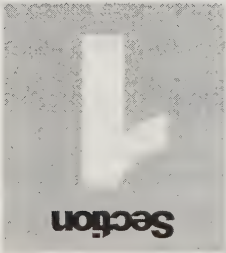
Les travaux du Groupe, qui s'inscrivaient dans une initiative *pangouvernementale*, ont consisté à examiner les objectifs, les activités, les politiques, les lois et la gestion des achats. Parce que ces travaux s'étendaient à l'ensemble du gouvernement, le Groupe de travail était considéré comme l'un des neuf piliers des activités du Comité d'examen des dépenses (CED) encadrées par le SCT.

## Objectifs, portée et processus

### Objectifs

Le gouvernement entend adopter un système d'achats non seulement plus rapide, plus simple et moins onéreux, mais aussi doté d'assistes éthiques rigoureuses, permettant d'optimiser les ressources de l'ensemble du

Section



# Introduction

Au cours des 12 derniers mois, on a procédé à un vaste examen du système d'achats du gouvernement du Canada. On a mis sur pied le

Groupe de travail du secrétaire parlementaire sur l'examen des achats de l'ensemble du gouvernement, qui est dirigé par le secrétaire parlementaire, l'honorable Walt Lastewka, et qui a pour mission d'examiner les achats du

gouvernement fédéral et de faire des recommandations pour améliorer ce

système. Ce rapport, qui fait état des grandes lignes des travaux de ce groupe,

fait valoir des recommandations. Ces recommandations sont axées sur les

éléments suivants : une approche globale dans le domaine des achats; la gestion

des biens et des services; la gestion des fournisseurs; les ressources humaines; et

la gestion du changement. La Section 1 présente les travaux du Groupe; les

sections 2 et 3 présentent les grandes lignes des différentes activités de collecte

des données et d'analyses réalisées par le Groupe de travail. La Section 4

renferme des recommandations visant à améliorer les achats du gouvernement

d'après la collecte des données et les analyses qui sont résumées dans le présent

document et dans le rapport Concepts à discuter du Groupe de travail, en plus

de présenter les résultats du processus de discussion réalisé à partir de ce dernier

rapport. La Section 5 présente quelques idées sur les défis et les opportunités

liés aux changements envisagés.

## Avant-propos

Pour donner suite à la publication de notre rapport provisoire (*Concepts à discuter*) en septembre 2004 et dans la foulée de la collecte des données, de l'analyse et des discussions, je suis heureux de déposer le Rapport final du Groupe de travail du secrétaire parlementaire sur l'examen des achats de l'ensemble du gouvernement.

Ce rapport fait état des résultats de nos vastes travaux de recherche et d'analyse, et renferme des recommandations.

Au terme des travaux de ce groupe, nous entrevoyons avec beaucoup d'enthousiasme la convergence de certaines initiatives connexes de réforme des achats réalisées à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et dans l'ensemble du gouvernement dans le cadre du processus du Comité d'examen des dépenses. Dans l'ensemble, ces transformations peuvent amener des changements considérables à la gestion des achats du gouvernement, tout en améliorant l'efficacité, l'efficience, l'économie et la responsabilisation du gouvernement dans l'intérêt de tous les citoyens canadiens.

L'honorable Walt Lastewka, C.P., député

---

C. Collaboration avec les fournisseurs .....	52
Relations .....	52
Mécanismes de règlement des différends et de recours .....	53
D. Ressources humaines .....	54
Conclusion.....	56
Appendices.....	58



# Table des matières

Avant-propos .....	i
Introduction.....	2
Régie .....	3
Objectifs, portée et processus .....	3
Objectifs .....	3
Portée .....	4
Limites .....	5
Processus .....	6
Collecte des données et points de vue .....	8
Études antérieures du gouvernement .....	9
Les achats dans le secteur privé .....	10
Points de vue des fournisseurs .....	12
Point de vue de la fonction publique .....	14
Sondage du Comité d'examen des dépenses .....	15
Autres administrations .....	16
Recherche socioéconomique .....	18
Documentation universitaire .....	19
Vérifications .....	20
Analyse et discussions .....	23
Thèmes et sujets d'intérêt.....	23
Régie de l'approvisionnement.....	24
Mesure du rendement.....	28
Gestion des biens et des services.....	30
Gestion des fournisseurs .....	32
Petites et moyennes entreprises.....	34
Règlement des différends .....	35
Mécanismes de recours dans les appels d'offres.....	36
Gestion des contrats .....	39
Ressources humaines .....	39
Gestion des changements.....	41
Recommandations .....	45
A. Une approche globale dans le domaine de l'approvisionnement.....	45
Gestion des achats.....	45
Changements à apporter aux lois, aux règlements et aux politiques.....	47
Responsabilités dans le domaine des achats .....	48
B. Gestion des biens et des services .....	49
Sélection des fournisseurs.....	51
Outils d'achat .....	51

---

# **Groupe de travail du secrétaire parlementaire Examen des achats de l'ensemble du gouvernement**

Janvier 2005

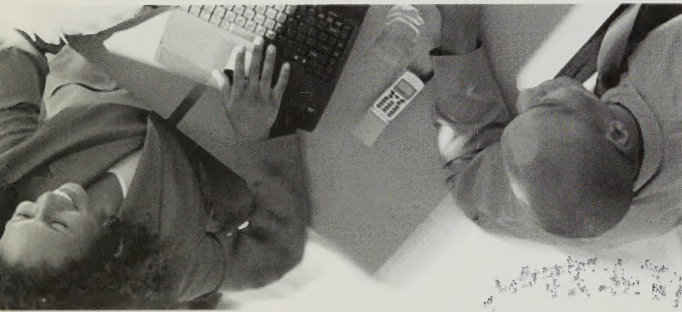
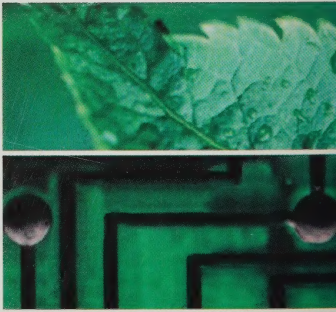
© Ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2005  
No de cat. P4-10/2005 0-662-68900-3  
Version PDF: P4-10/2005F-PDF 0-662-79503-2  
2e tirage mars 2005

# Rapport final





Groupe de travail  
du Secrétaire  
parlementaire



EXAMEN DES ACHATS DE  
L'ENSEMBLE DU  
GOUVERNEMENT  
RAPPORT FINAL



L'HONORABLE  
Walt Lastewka  
C.P., député  
SECRÉTAIRE PARLEMENTAIRE DES TRAVAUX PUBLICS ET DES SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA